Offices of the Information and Privacy Commissioners

1988-89 Estimates

Part III

Expenditure Plan

88-02538/

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1989-III-76 Canada: $5.00
ISBN 0-660-53955-1 Other Countries: $6.00

Price subject to change without notice

1988-89 Estimates

Part III

Offices of the Information and Privacy Commissioners

Preface

This Expenditure Plan is designed to be used as a reference document. As such, it contains several levels of detail to respond to the various needs of its audience.

The Plan is divided into three sections. Section I presents an overview of the Program and a summary of its current plans and performance. For those interested in more detail, Section II identifies, for each activity, the expected results and other key performance information that form the basis for the resources requested. Section III provides further information on costs and resources as well as special analyses that the reader may require to understand the Program more fully.

Section I is preceded by details of Spending Authorities from Part II of the Estimates and Volume II of the Public Accounts. This is to provide continuity with other Estimates documents and to help in assessing the Program's financial performance over the past year.

This document is designed to permit easy access to specific information that the reader may require. The table of contents provides a detailed guide to the contents of each section, and a financial summary in Section I provides cross-references to the more detailed information found in Section II. In addition, references are made throughout the document to allow the reader to find more details on items of particular interest.

Table of Contents

Spending Authorities

A. Authorities for 1988-89 4
B. Use of 1986-87 Authorities 5

Section I
Program Overview

A. Plans for 1988-89
   1. Highlights 6
   2. Summary of Financial Requirements 8
B. Recent Performance
   1. Highlights 9
   2. Review of Financial Performance 11
C. Background
   1. Introduction 12
   2. Mandate 12
   3. Program Objective 13
   4. Program Organization for Delivery 13
D. Planning Perspective
   1. External Factors Influencing the Program 15
   2. Initiatives 20
   3. Update on Previously Reported Initiatives 21
E. Program Effectiveness 22

Section II
Analysis by Activity

A. Information Commissioner 26
B. Privacy Commissioner 34
C. Administration 39

Section III
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources
   1. Financial Requirements by Object 42
   2. Personnel Requirements 43
   3. Net Cost of Program 45

Spending Authorities

A. Authorities for 1988-89 - Part II of the Estimates

Financial Requirements by Authority

Vote	(thousands of dollars)	1988-89 Main Estimates	1987-88 Main Estimates
	Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada		
35	Program expenditures	**4,390**	3,408
(S)	Contributions to employee benefit plans	**514**	369
	Total Agency	**4,904**	3,777

Votes - Wording and Amounts

Vote	(dollars)	1988-89 Main Estimates
	Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada	
35	Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada - Program expenditures	**4,390,000**

Program by Activities

(thousands of dollars)	1988-89 Main Estimates				1987-88
	Authorized person - years	Budgetary Operating	Capital	**Total**	Main Estimates
Information Commissioner	25	1,953	3	**1,956**	1,611
Privacy Commissioner	31	2,114	9	**2,123**	1,305
Administration	13	820	5	**825**	861
	69	4,887	17	**4,904**	3,777
1987-88 Authorized person-years	56				

B. Use of 1986-87 Authorities - Volume II of the Public Accounts

Vote	(dollars)	Main Estimates	Total Available for Use	**Actual Use**
	Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada			
35	Program expenditures	3,159,000	3,269,730	**3,258,852**
(S)	Contributions to employee benefit plans	320,000	355,000	**355,000**
	Total Program - Budgetary	3,479,000	3,624,730	**3,613,852**

Section I
Program Overview

A. Plans for 1988-89

1. Highlights

The Access to Information Act and the Privacy Act both require that a parliamentary committee embark on a comprehensive review of the provisions and operation of the legislation within three years of its coming into force. The Committee on Justice and Solicitor General held hearings during the Winter of 1985 and Spring of 1986 at which the Commissioners gave evidence. The Committee's report "Open and Shut" was tabled on 31 March 1987 and the government's response "The Steps Ahead" was tabled 15 October 1987.

Information Commissioner:

- the Commissioner expects to close approximately 460 complaint files (642 complaints) during 1988-89 and respond to some 1,650 inquiries (see pages 30 and 31);

- the Commissioner monitors relevant litigation in foreign jurisdictions, reviews and monitors all Access Act cases before the Federal Court of Canada and participates in applications to the Federal Court when appropriate. Third parties and complainants may commence action in the Federal Court without the Commissioner's initial involvement or control, thus accurate forecasting of litigations is impossible (see pages 22 and 32);

- the Commissioner seeks court review of contentious issues in complaints when a minister has not accepted a recommendation for release and there is no precedent (nine applications and one intervention in 1986-87) (see pages 23 and 32);

- the Commissioner analyzes all court applications brought by individuals whose complaints have not been found supportable by the Commissioner. She follows up and when appropriate intervenes in cases brought by third parties who seek to prevent disclosure. The latter may arise where a minister intends to disclose in response to an access request or after a recommendation from the Commissioner (39 applications and two interventions in 1986-87) (see page 23);

- in response to the comments in "The Steps Ahead", the government's response to the Parliamentary Review, the Office expects to engage in a public information program to foster greater understanding of the Access to Information Act aimed at the general public and public servants as well as special groups affected by and using the Act (see page 20);

- because of the expressed needs of librarians, the Office will continue its seminars in cooperation with Canadian libraries (24 in 87-88 and 15 in 88-89) (see page 20); and

- new questions of policy, procedure and statutory interpretations arise as a result of complaints. During fiscal year 1987-88, in preparation for the next parliamentary review, issues are catalogued and ideas and positions are recorded for eventual use in our brief (see page 20).

Privacy Commissioner:

During 1988-89 the Privacy Commissioner expects to:

- ensure that government institutions subject to the Privacy Act are respecting individuals' privacy rights by initiating investigation of an estimated 1,080 complaints and responding to an estimated 1,300 inquiries. The number of complaints will be affected by the rate at which the government brings crown corporations under jurisdiction of the Privacy Act. The estimates are based on an expectation that the additional intake will be added in the fall of 1988 (see pages 36 and 38);

- ensure government institutions comply with the code of fair information practices set out in the Privacy Act by conducting 10 audits of government departments already subject to the Act (see pages 25 and 37);

- undertake research and develop policy on increasingly complex issues with privacy implications including the confidentiality of AIDS related information; (see page 36); and

- to develop the strategy for implementing the new privacy initiatives announced by the government on October 15, 1987 in a report entitled "Access and Privacy: The Steps Ahead" (see pages 17 and 18).

2. Summary of Financial Requirements

Figure 1: Financial Requirements by Activity

(thousands of dollars)	**Estimates 1988-89**	Forecast 1987-88	Change	For Details See Page
Information Commissioner	**1,956**	1,635	321	27
Privacy Commissioner	**2,123**	1,437	686	34
Administration	**825**	802	23	40
	4,904	3,874	1,030	
Person-years	**69**	58	11	

Explanation of Change: The net increase of $1,030,000 or 26.6% in the 1988-89 requirements over the 1987-88 forecast are due primarily to the following items:

	($000)
• net increase of 11 person-years with associated salary and operating costs (53%) (see pages 27, 35 and 40);	648.0
• increase in personnel costs due to public servants retiring during the fiscal year 1988-89 (7%);	50.0
• increase in salary costs due to revised collective agreements, etc. (23%);	181.0
• increase in statutory charges for Employee Benefit Plan costs (16%); and	145.0
• increase in miscellaneous operating expenses (1%).	6.0

Explanation of 1987-88 Forecast: The 1987-88 forecast (which is based on information known to management as of November 30, 1987) is $97,000 or 3% higher than the 1987-88 Main Estimates (see Spending Authorities, page 4). The difference reflects the following item:

- Supplementary Estimates (C) gave the approval for two additional person-years and related costs.

B. Recent Performance

1. Highlights

Major changes to the Program's plans for 1987-88 are as follows:

Information Commissioner:

- estimates in last year's Part III were based on the number of complaint files received in previous years. The complaints continue to increase in numbers and complexity (see pages 30 and 31); and

- additional requests for seminars to librarians will be met and other aspects of the public affairs program will be expanded in conformity with the government's comments in "The Steps Ahead".

Privacy Commissioner:

- estimates in last year's Part III were based on the previous years' complaints trend. While the complexity of complaints increased, the actual number received was below forecast. In large measure this is due to an improvement by departments in meeting statutory deadlines and a greater sensitivity by departments to the general requirements of the Act. The existence of a government sponsored public awareness program would be an important factor affecting complaint levels (see page 37); and

- estimates in last year's Part III of audits to be completed were based on experience gained in conducting incident-oriented audits, audits of 8(2)(e) requests and exempt bank audits. Based on that experience 11 departmental audits were projected for 1987-88. The Office now expects to complete six. Full departmental audits have proven to be more complex and time-consuming than previous audits.

Highlights of the program's performance during 1986-87 are set out below:

Information Commissioner:

- two hundred and sixty complaint files containing 309 complaints closed (see page 23);

- twenty notices sent to third parties indicating their right to make representations as to why the Commissioner should not recommend release of third party information. Almost all exercised their rights (see page 17);

- fifty-four new Federal Court cases were reviewed and 76 were monitored (see page 32);

- participation occurred in 19 Federal Court cases - nine initiated, three interventions and seven continued from prior years (see page 32);

- four applications to Federal Court were prepared but were settled;

- two formal investigations were undertaken and one show cause summons was issued; and

- the Commissioner explained the Act and the complaint procedures in 41 seminars or speeches: one Assistant Commissioner and the Director Information Complaints conducted 24 library workshops.

Privacy Commissioner:

- six hundred and ninety-two completed complaint investigations (see pages 24 and 37), including the complaint by 14 public service employee unions against the Treasury Board's new conflict of interest code;

- all exempt personal information bank investigations completed (see page 25);

- risk analysis and ranking completed on all 147 government institutions covered by the Privacy Act (see page 21);

- development of a program to allow accurate statistical sampling of personal information banks, regardless of size;

- fifteen special investigations of lost, stolen or misused personal information controlled by various government institutions, including the theft of tax microfiche on 16,000,000 Canadians, and Employment and Immigration Canada's Unemployment Insurance survey contracted to Peat Marwick Limited (see page 25);

- preparation of submission and background material to the Justice and Solicitor General Committee to help in its review of the Privacy Act;

- examination of 25 notifications under Section 8 of the Privacy Act to ensure release of personal information was either in the "public interest" or a "consistent use"; and

- twenty-four speaking engagements and numerous media interviews with the Commissioner including national and local open-line radio and television programs (see page 22 and 24).

2. Review of Financial Performance

Figure 2: 1986-87 Financial Performance

(thousands of dollars)	1986-87		
	Actual	Main Estimates	**Change**
Information Commissioner	1,511	1,328	**(183)**
Privacy Commissioner	1,238	1,142	**(96)**
Administration	865	1,009	**144**
	3,614	3,479	**(135)**
Person-years	53	56	**3**

Explanation of Change: The 1986-87 expenditures were $135,000 or 3.5% higher than the Main Estimates. This was due mainly to the following items:

	($000)
• net paylist shortfall arising from salary contracts negotiated during the year, the new policy on vacation leave and separation allowances; and	(100.0)
• increase in statutory charges for Employee Benefit Plan costs.	(35.0)

C. Background

1. Introduction

The Information and Privacy Commissioners' positions were created respectively under the Access to Information and Privacy Acts, which were proclaimed in force on July 1, 1983. The Commissioners were appointed by the Governor in Council following approval of their appointments by resolution of the Senate and the House of Commons.

The Offices of the Information and Privacy Commissioners was designated, by Order in Council, as a department for purposes of the Financial Administration Act. The Commissioners share administrative support services while operating independently under their separate statutory authorities.

2. Mandate

Information Commissioner:

Under the Access to Information Act, the Information Commissioner shall receive, investigate and report on complaints from persons who allege they have been denied rights under the Act. Complaints relate to denials of access to records, delays, fees payable, or any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act. The Commissioner initiates investigations on any matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act where there are reasonable grounds to do so, for example, where a number of complaints point to a major problem. As well, it is necessary for the Commissioner to review and monitor all litigation in the Federal Court under the Act and, where appropriate, to commence actions on behalf of complainants and to intervene as a party to protect the rights of complainants or to obtain judicial interpretation of the Act.

Privacy Commissioner:

The Privacy Act requires the Privacy Commissioner to investigate and make findings on complaints from individuals who allege they have been denied their rights under the Act. Complaints include allegations that government institutions have denied access, delayed responding beyond the permitted time limit, refused corrections or notations, misused or wrongly collected personal information, given access in the wrong official language, or improperly described their personal information holdings in the Personal Information Index.

In addition, individuals may complain that government is collecting, using, maintaining or destroying personal information in a way that contravenes the fair information practices set out in the Privacy Act.

The Commissioner may lodge his own complaint if he is satisfied that there are reasonable grounds to launch an investigation.

The Commissioner may also investigate institutions' collection, retention, use, disposal and security of personal records at any time to ensure their compliance with the fair information practices set out in the Act. He may report directly to Parliament whenever he considers a matter sufficiently urgent.

The Minister of Justice may ask the Privacy Commissioner to carry out special studies concerning privacy issues.

3. Program Objective

Information Commissioner:

To ensure that the rights of complainants under the Access to Information Act are respected and that heads of federal government institutions and any third parties affected by a complaint are given a reasonable opportunity to make representations to the Information Commissioner; to persuade federal government institutions to adopt information practices in keeping with the Access to Information Act; and to bring appropriate issues of interpretation of the Access to Information Act before the Federal Court.

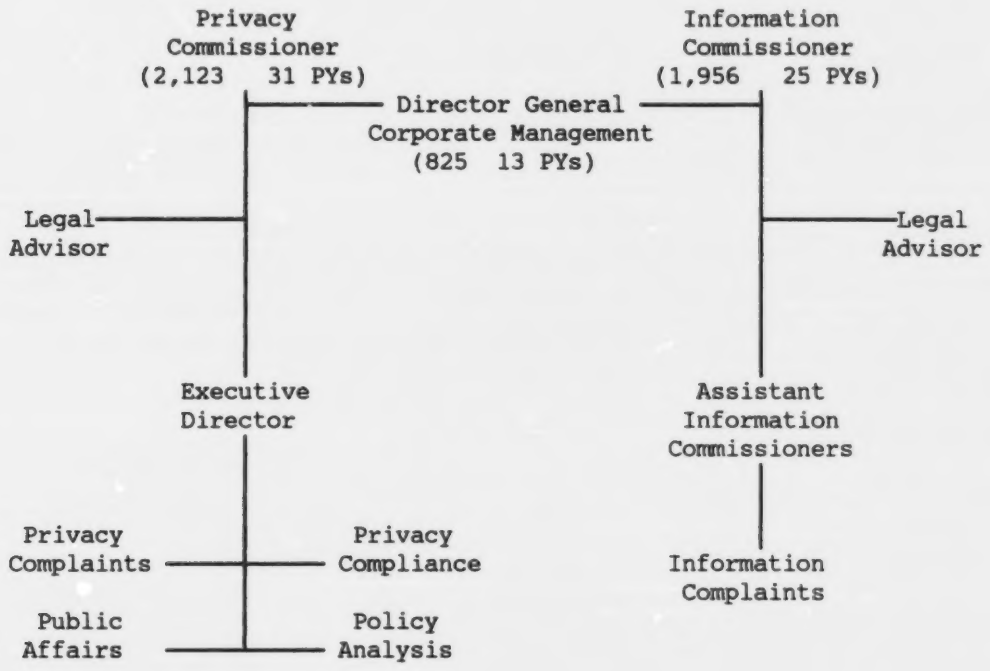
Privacy Commissioner:

To ensure that the rights of complainants under the Privacy Act are respected and that the privacy of individuals with respect to personal information about themselves, held by a federal government institution, is protected; and to encourage the growth of fair information practices by government institutions.

4. Program Organization for Delivery

Activity Structure: The Offices of the Information and Privacy Commissioners comprise three activities: Information Commissioner, Privacy Commissioner and Administration. The structure reflects the separate statutory basis for each Commissioner's operations.

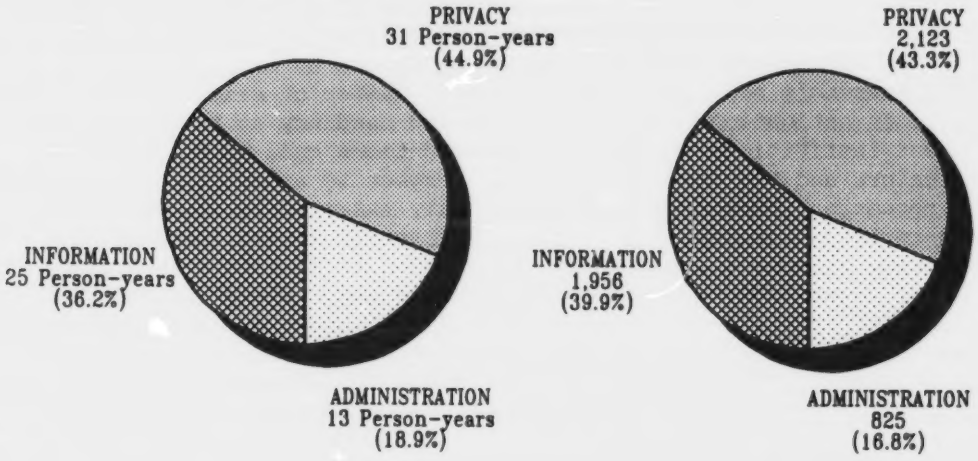
Figure 3: Organization Structure ($000)



Organization Structure: The Commissioners are accountable and report directly to Parliament for their respective activities. The Administration Activity (Corporate Management) is the responsibility of a Director General who reports jointly to the two Commissioners.

Figure 4 shows the distribution of resources by organization and activity.

Figure 4: 1988-89 Resources by Organization/Activity (thousands of dollars)



D. Planning Perspective

1. External Factors Influencing the Program

Parliamentary Review: The Committee on Justice and Solicitor General provided a comprehensive report covering the operation of the Access to Information Act and the Privacy Act. The government's response to that report will affect the resource needs of the Offices of the Information and Privacy Commissioners.

Information Commissioner:

The Commissioner 1) must deal with complaints from users of the Access to Information Act at the first level in a two-tier complaint procedure and 2) participates at the second level which is the Federal Court, Trial Division. The Commissioner has little opportunity to control the workload.

Users: Users of the Act who avail themselves of the first level of the complaint procedure represent an increasingly experienced well-informed sector of society, including members of the media, academics, researchers, representatives of special interest groups, unions and corporate interests. Many use the Office repeatedly.

Type of Complaints: The type of complaints and their numbers will increase with an expanded public affairs program. Between 1983 and now, there has been a noticeable change in the profile of the complainants and the complexity of the complaints. Complainants have learned that the Act is highly technical and they are now making legal and factual arguments to support their complaints whereas at the outset they tended to simply object to refusals to grant access or to state that fees were too high. A larger number of complainants exercise their rights to make additional representations to the Commissioner when informed of the Commissioner's intention to dismiss. The reports on complaints are becoming extremely complex in an increasing number of cases. Many complaint investigations reveal an increased tendency on the part of government institutions to resist recommendations made by both investigators and the Commissioner with respect to exemptions claimed on access requests. More documents are totally exempted by institutions, leading to two stage investigations, the first to insist that the severability principle be employed, the second to challenge multiple individual exemptions once they have been claimed. The government has proposed that trivial, vexatious or disruptive access requests may not be condoned. If the Commissioner is empowered to deal with complaints in that regard it may introduce another stage in the complaint process, in addition to an increase in the number of complaints.

The response of the government to the Committee's report may drastically change the complaints in other areas as well. The proposal to change the amount charged (when economical to collect) to real costs, may lead to difficult and time-consuming complaints that will require additional expertise to resolve.

The government has indicated its commitment to inform Canadians about what information is held by government institutions and how to obtain it and to advise individuals of the recourses available under the Access to Information Act. It proposes to amend the Access to Information Act to provide a public education mandate for the Office of the Information Commissioner and to grant access rights to incorporated and unincorporated entities in Canada, in addition to individuals who are now the only ones entitled. The expanded public information program may cause an increase in the use of the Act and complaints.

Affected Parties: The duty under the Act for the Commissioner to provide a reasonable opportunity to make representations to those who may be affected by the Commissioner's reports or recommendations and the duty to act fairly, continue to place heavy administrative and operational burden on the Commissioner's office. Third party notices must be drafted and explanations given to individuals and organizations who may never have heard of the Access to Information Act but become involved simply because a requestor has been refused access. During 1987-88, 20, third parties were given notices of their right to make representations, most were received in writing, a few in person. The representations must be analyzed and dealt with. Frequently corporate counsel become involved. In 1988, the Office will give notice to over 200 third parties all arising from one complaint.

The Legal Issues: New complex problems of statutory interpretation and freedom of information principles continue to arise from complaints. This field of law is in a state of rapid evolution on a worldwide basis and there are few judicial precedents in Canada.

The demand for legal advice and assistance of counsel will grow due to the increase in the number of complaints and their complexity. The involvement of the Commissioner in litigation before the Federal Court and in some formal investigations requires increased use of counsel.

The Public: The Office plans to enhance its public speaking program by actively seeking invitations and seeking and maintaining contact with interested organizations in Canada and abroad.

The general public's understanding of the substantive and procedural rights of individuals and the enforcement of those rights through the complaint procedures are not widespread. In keeping with the government's announced intentions in "The Steps Ahead", the Commissioner will implement several programs including public information material for distribution, and an enhanced public speaking role for the Commissioners will be put in action. (see pages 20 and 32).

Privacy Commissioner:

The government has now responded to recommendations in "Open and Shut", the report of the Parliamentary Committee which reviewed the Privacy Act. Several of the government's undertakings, as set out in "The Steps Ahead", have substantial implications for the Privacy Commissioner's office for 1987-88 and beyond. These include:

- adding some 150 Crown corporations to the list of organizations covered by the Privacy Act. The addition of these corporations, some with huge work forces with a newly acquired right to examine their personal files, could substantially increase the number of complaints. These corporations will also double the number of organizations which the Office must audit for compliance with the Act;

- requiring federal institutions to notify the Privacy Commissioner 60 days before implementing a proposed data matching or linkage program so that "the Commissioner may then either recommend that it not take place or inform the public that it is about to take place". The notification process will require the Commissioner to develop review criteria against which proposed data matches will be measured, assign staff to conduct the review, and establish and implement an appropriate and effective public notification mechanism;

- establishing "a public awareness program to heighten knowledge of the Privacy Act" to be in place by the winter of 1988. Although this program will be conducted by the Treasury Board, it will stimulate public interest. The result could be more applications to see personal files and, consequently, more complaints. In addition, the government undertakes to "amend the Act to include a public education mandate for the Office of the Privacy Commissioner". The report indicates that this amendment will be introduced by the fall of 1988. Its impact will be to require the research, planning and management of a communications program to meet the public's need;

- granting access rights to anyone present in Canada will expand the number of potential applicants to include visitors in Canada, individuals with diplomatic status, prospective immigrants whose applications have been denied, applicants for refugee status, and foreign students. The report undertakes to expand access "beginning immediately". There is no data to indicate how many non-residents would choose to exercise their newly acquired privacy rights, thus becoming potential clients of the Privacy Commissioner; and

- issuing directives "by the spring of 1988" to ensure the Privacy Commissioner is consulted on government initiatives having an impact on protection of personal privacy. This will require the Commissioner to examine draft legislation, directives and policies to ensure their sensitivity to personal information protection and possibly to appear as a witness before committees considering legislation which has privacy implications.

All of these undertakings will contribute to a heightened public awareness of privacy matters, of the Privacy Act, and of the Privacy Commissioner's office. Inevitably they will prompt more applications for personal information and, probably, more complaints.

In addition, the continuing public concern about electronic surveillance in the workplace, drug testing, appropriate security clearance policies, and AIDS testing and reporting all have profound privacy implications, both for several large federal departments, and the federal public service as a whole.

The Privacy Commissioner's office is viewed increasingly as a potential resource for federal institutions in need of consultation about privacy issues. This places high expectations on a very small organization whose limited staff are primarily investigators, and underlines the need to continue to develop the Office's policy and research functions.

The burgeoning use of electronic data processing and micro-computers, and the pressures on departments to computer match in the name of cost-effectiveness, require increasingly sophisticated and costly training for the Office investigators. Staff must be sufficiently trained to detect improper personal record handling and inadequate security in automated systems and computer communications facilities.

Applications to see the personal information held by government departments hit a new high of 12,806 in the January to March 1987 quarter compared with the 11,405 received during the same quarter in 1986. This brings the total applications since July 1983 to 125,553. Although the steady increase in applications indicates more complaints in the next year, the more important trend is to more complex complaints and an anticipated drop in the proportion of simple delay complaints. After three years and substantial effort, most departments are now able to handle the majority of applications within the time allowed.

However, the 150 Crown corporations which are to be added to the Office's workload will be inexperienced in handling privacy applications. Although the Treasury Board is responsible for initial staff training, widespread management and staff unfamiliarity will require intensive investigator effort to educate corporation personnel about the Privacy Act as it did early in the Office's mandate. This support will be in addition to complaint and audit investigations required by inclusion of the Crown corporations.

2. Initiatives

Information Commissioner:

To enhance the effectiveness of the public information program the following steps will be taken:

Video: A video program produced for wide general distribution to the general public and special interest groups to explain the rights under the Act and the complaint procedures. It is also addressed to educational television channels and private stations.

Poster: A poster with a video for distribution to libraries and educational institutions to promote both the showing of the video and the availability of Access to Information reference material.

Library Lectures: The turnover of library staff and the number of different types of libraries will require the continuation of this extremely effective program. Intense interest is shown by librarians who make available the Access Register and other material for use by the public.

Access Act - Office Consolidation: A consolidation of the Access to Information Act will be produced and distributed in a booklet form for information to the general public during speeches and on request.

Pamphlets: The Office makes use of the Treasury Board pamphlet explaining the Access to Information and Privacy Acts and has produced a pamphlet which has been well received for its equally clear explanations of the work of the Office. The use and distribution of both will continue.

Flyer: A very short explanation of the Access to Information Act and the complaint procedure will be prepared for distribution to Canadian households.

Three-Year Review: In its response to the Parliamentary Committee's report, the government supports the recommendation dealing with another parliamentary review of the Act. The Office is gathering material and cataloguing it for purposes of analysis. Difficulties encountered during the course of complaint investigations are monitored so that proposals for possible amendments to the Act may be presented in due course.

Privacy Commissioner:

Complaints Branch: The Commissioner expects to have 1,080 complaints under investigation during 1988-89, and to handle 1,300 inquiries.

Compliance Branch: The branch will begin the preparation of profiles and risk analyses of the Crown corporations as they become subject to the Act. Ten audits of government departments will be undertaken.

Policy and Research: The Office plans position papers on computer matching guidelines and AIDS testing and monitoring. The Office will review government initiatives having privacy implications, and proposed data matching programs.

Public Affairs: The Commissioner will continue his public education program. Brochures, bookmarks and posters are among the items planned for wide distribution to reinforce the government's public awareness campaign. A communications program will be designed to exercise the Commissioner's new educational mandate. The Commissioner and staff will continue to undertake speaking engagements across Canada, planning approximately 50 for the year.

3. Update On Previously Reported Initiatives

Privacy Commissioner:

Compliance audits: Compliance investigators completed audits of all information banks exempt from access under the Privacy Act. The Commissioner has challenged the exempt status of all but one of these; National Defence bank DND/P-PU-040, Security and Intelligence Information Files.

The branch audited 36 per cent of the departments it cited in the 1987-88 estimates and completed a risk analysis of all departments, ranking them according to high, mean and low risk. Staff has helped internal auditors in selected departments to develop privacy audit capability and to conduct their own privacy audits.

Public information: The Office issued and distributed an up-to-date version of its popular office consolidation of the Privacy Act.

Staff sought speaking opportunities and media interviews to increase the public's knowledge of the Act and awareness of various privacy issues. Among others, the Commissioner spoke to various Canadian Clubs across the country, to personnel managers about employment equity, to computer and engineering professionals about the privacy issues of computer technology, to record managers about personal record keeping and to post-secondary computer science, public administration and journalism classes.

The Commissioner gave numerous media interviews during the year including several open-line programs dealing with the theft of the tax files, the use of social insurance numbers and how to use the Privacy Act.

Policy and Research: The Office has established policy groundwork by analysing past caseload, identifying issues and researching policy development to begin a policy manual. The Office also scans the environment for several issues including AIDS testing and reporting, electronic surveillances and drug testing, and monitors similar legislation in other jurisdictions.

E. Program Effectiveness

Information Commissioner:

The mandate of the Information Commissioner is to receive, investigate and report on complaints from individuals who allege they have been denied their rights under the Access to Information Act. The Commissioner is expected to function as an ombudsman, that is to achieve results by persuasion. The release of information that was refused in the first place or the resolution of other complaints, without the necessity of court action or ministerial involvement, are the tangible results of the mediation process.

The Commissioner's findings from an investigation and the recommendations made to the head of a government institution by the Commissioner serve to ensure that the rights of complainants are respected, and encourage the growth of open information practices by government institutions. The Commissioner may initiate and investigate complaints to clarify contentious areas in the Act or to obtain interpretations that will assist the public and the Office in their future use of the Act.

The Commissioner supports approximately 50% of the complaints in whole or in part. When a complaint, or an aspect of a complaint is not supported, a complainant is given an opportunity to make representations.

If the Commissioner's recommendations for release are not accepted, complainants who have been denied access are in most cases invited to consent to the Commissioner taking the case before the Federal Court. If the Commissioner rejects a complaint, explanations are given insofar as it is possible, without disclosing exempt information and certificates are provided so that complainants may pursue their own case in court.

During 1986-87, the third year of operation since the Act was proclaimed in force on July 1, 1983, the Information Commissioner completed the investigation of 260 files which involved 309 complaints. At the year-end, 312 complaint files were under active investigation.

The 309 complaints were categorized as follows:

Supportable	
Resolution negotiated	66
Report to minister	81
Discontinued by complainant (though supported by Commissioner)	5
Not Supportable	
Discontinued by complainant	8
Dismissed	149
	309

Supportable complaints are reported to the minister involved when they cannot be resolved. Fifty were delay complaints; (47 were not disputed, three were). There were 26 complaints of refusals; (14 were resolved in full or in part, 12 were disputed); two concerned fees and three were miscellaneous (no additional action was taken).

Effectively, 132 complaints were supported by the Comissioner's Office, 15 were disputed by the minister and of those, nine led to court applications. Of the 149 complaints which were dismissed, six applications for court review were made by complainants alone.

Negotiations are extremely time consuming. However, they have brought about the release of originally exempted records and this, as shown by statistics, minimizes the number of cases that become the subject of court review. Through the mediation initiated by the Commissioner, complaints that might otherwise have resulted in litigation before the Federal Court of Canada have been successfully concluded earlier. The use of mediation has involved meetings with ministers and deputy ministers and other senior officials. Their understanding of the principles of freedom of information may have been expanded as a consequence. Complaint files closed in 1986-87 required an average of 23 hours of investigation. Of the 1986-87 closed files, 10% involved from 50 to 250 investigation hours. (None of those hours include investigators' time consumed for litigation purposes after the Commissioner's findings).

Privacy Commissioner:

The Privacy Commissioner ensures respect for individual applicants' privacy rights by independent and impartial complaint investigations. His ongoing privacy audits also protect individual privacy by ensuring that federal agencies comply with the code of fair information practices set out in the Privacy Act.

Each complaint investigation has an educational component for the department concerned. The resolution of complaints and privacy audits both contribute to an awareness of fair information practices.

In addition, the Commissioner's speeches and media interviews have contributed to greater public awareness of privacy issues and to increased sensitivity in both public and private sectors to the need for data protection codes.

During 1986-87 the Office received 762 complaints, completed 692 investigations and handled 1,200 inquiries. More than half of the 692 completed complaints were found justified and, following considerable work by investigators and departmental privacy staff, thousands of pages of personal information were released.

The investigation of complaints involves significant efforts to negotiate solutions. These efforts have been extremely successful. To date, there has not been a case where a government institution has refused to disclose information to a requestor when that disclosure has been recommended by the Privacy Commissioner. Investigators completed, on average, 115 complaints in 1986-87, up from an average of 62 in 1984-85. Some of this increase results from a revised counting method. However, with the increasing complexity of complaints, staff have reached the saturation point.

Compliance staff handled 15 lost document incidents during the year, including investigation of the theft of tax microfiche from Revenue Canada, lost census forms, and microfiche found in a British Columbia dump. In each case, the investigation contributed significantly to departments' awareness of the Privacy Act and fair information practices.

The completion of the exempt bank audits should result in the opening of all but one of these banks. While much of the information might still be withheld under various exemptions, removing the exempt status requires a department to examine individual files to determine what information might be released, rather than rejecting the application in its entirety because the bank is closed.

Staff handled more than 600 requests for publications during the period, in addition to the inquiries reported above.

Section II
Analysis by Activity

A. Information Commissioner

Objective

The Information Commissioner has three objectives which must be achieved in a timely fashion:

- to ensure that the rights of complainants under the Access to Information Act are respected and that heads of federal government institutions and any third parties affected by a complaint are given a reasonable opportunity to make representations to the Information Commissioner;
- to persuade federal government institutions to adopt information practices in keeping with the Access to Information Act; and
- to bring appropriate issues of interpretation of the Access to Information Act before the Federal Court.

Description

The Information Commissioner investigates, reports and makes recommendations to the heads of government institutions, based on complaints from individuals who allege non-compliance with the Access to Information Act or based on self-initiated complaints. The Commissioner appears on behalf of complainants, with their consent, or as a party, in applications before the Federal Court for review of decisions of federal government institutions to refuse access under the Act. The Commissioner reports to Parliament annually and may make special reports.

Resource Summaries

This Activity accounts for approximately 40% of total 1988-89 Program expenditures and 36% of the total person-years.

Figure 5: Activity Resource Summary

(thousands of dollars)	**Estimates 1988-89**		Forecast 1987-88		Actual 1986-87	
	$	**P-Y**	$	P-Y	$	P-Y
Information Commissioner	**1,956**	**25**	1,635	21	1,511	19

Personnel costs account for 75% of the total activity expenditures. Other expenditure areas are: 24% for other operating costs and 1% for capital.

Explanation of Change: The $321,000 or 20% increase in the 1988-89 Estimates over the 1987-88 forecast is due to the following items:

	($000)
• increase of four person-years with associated salary and operating costs (60%);	194.0
• increase in statutory charges for Employee Benefit Plan costs (15%); and	48.0
• increase in salary costs due to revised collective agreements, etc. (25%).	79.0

Explanation of 1987-88 Forecast: The 1987-88 forecast (which is based on information known to management as of November 30, 1987) includes an increase of one person-year and related costs which were approved through Supplementary Estimates (C).

Figure 6 summarizes the major changes in financial requirements which occurred in 1986-87.

Figure 6: 1986-87 Financial Performance

(thousands of dollars)	1986-87					
	Actual		Main Estimates		Change	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Information Commissioner	1,511	19	1,328	21	(183)	2

Explanation of Change: The 1986-87 expenditures were $183,000 or 12.1% higher than the Main Estimates. This was due to the following items:

	($000)
• increased requirement for the Information Commissioner to engage outside legal services due to increasing number and complexity of litigation cases brought before the Federal Court;	(136.0)
• paylist shortfall arising from salary contracts negotiated during the year and the new policy on leave and separation allowances paid to retired public servants; and	(34.0)
• increase in statutory charges for Employee Benefit Plan costs.	(13.0)

Performance Information and Resource Justification

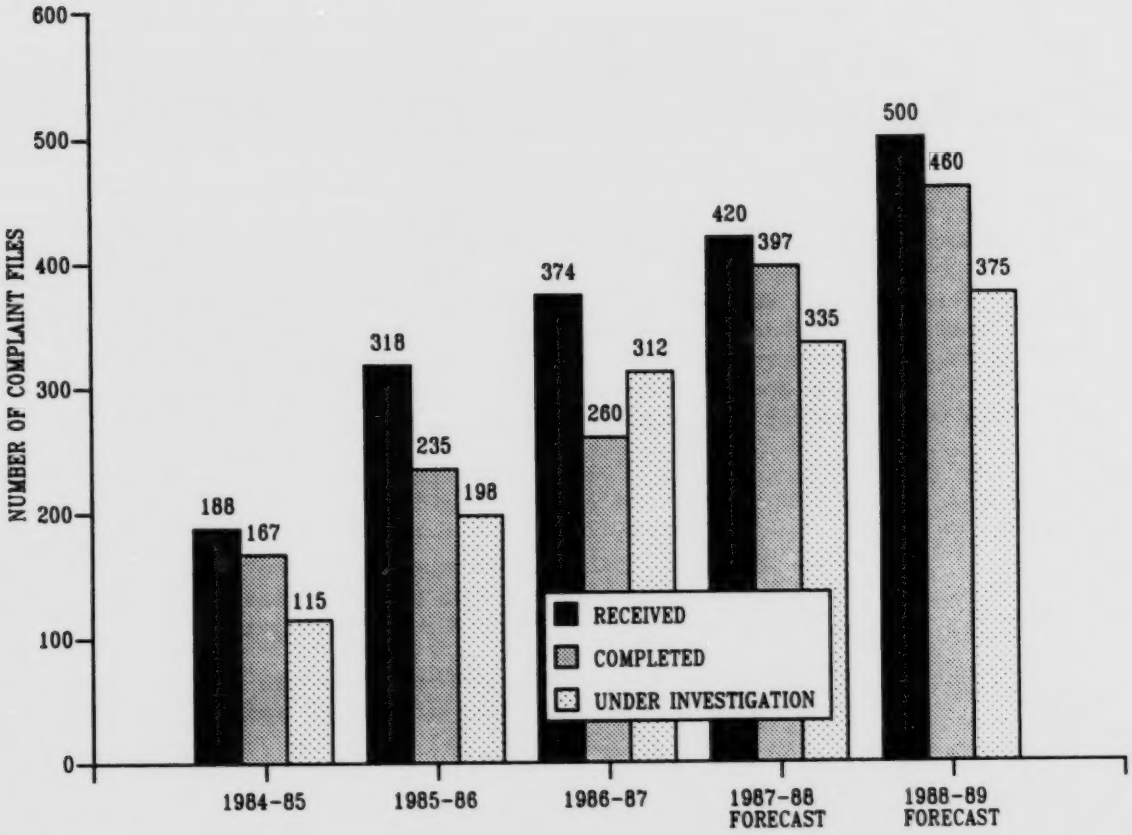
One of the main purposes of the Access to Information Act is to ensure that decisions on the disclosure of government records are reviewed independently of government. This is achieved, in part, by the right of the users of the Act to complain to the Information Commissioner should they consider that their right of access to information has been denied, that their request has not been dealt with in a timely way, or that they otherwise have been improperly treated by the government institution.

The estimate of resources needed to further the Commissioner's objectives is largely derived from a forecast of the number and complexity of complaints and enquiries that will be dealt with based on past experience, a projection of the number of self-initiated complaints and the volume of litigation before the court.

The number of complaints received has been increasing steadily since the inception of the Act, with monthly averages of 15.7, 26.5, 31.2 and 35.0 for each of fiscal years 1984-85 through 1987-88. As well, the nature of complaints has become more sophisticated. This has led to more complex investigations with an increased amount of time devoted to each complaint.

The volume of work is dependent almost entirely on public demand and this, in turn, is influenced by factors outside the Commissioner's control such as the performance by government institutions in response to access requests from the public. Self-initiated complaints and court cases affect volume as well.

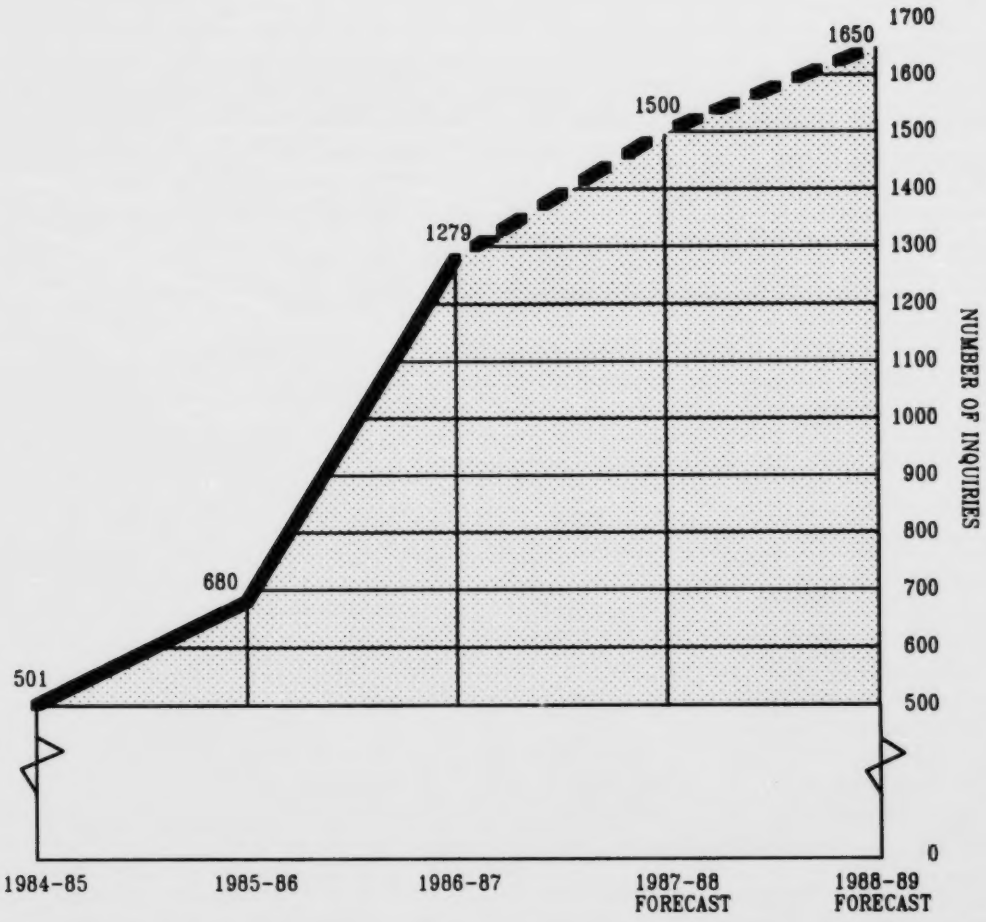
Figure 7: Complaint Files - Information Commissioner



Note: Average number of completed complaints per complaint file is 1.2 in fiscal year 1987-88.

The increase in the number of complaint files opened in 1987-88 is reflected in a projected increase in the number of outstanding files under investigation at year-end (335).

Figure 8: Inquiries - Information Commissioner



Inquiries constitute a second category of workload. The Office of the Information Commissioner deals with public inquiries primarily concerning the procedures and problems under the Act. Starting in 1987-88 no separate statistics will be kept on inquiries dealing with both Acts. The Office also receives a large number of telephone calls which should be dealt with by Reference Canada.

Figure 9: Litigation - Information Commissioner

	Actual	Forecast[1]	
	1986-87	1987-88	1988-89
Total - new cases	54	32	32
- carried over[2]	25	42	42
I.C. Participation - new cases[3]	12	12	12
- carried over	7	10	10

[1] The limited history of litigation under the Act together with the fact that the Commissioner cannot control the initiation of most of the cases makes accurate forecasting impossible. The 1987-88 new cases forecast is double the new cases filed as of September 30, 1987. The 1988-89 forecast assumes no change in the number of new cases.

[2] The cases are complex and are often before the courts for extended periods.

[3] Includes cases in which the Commissioner is the applicant, an intervenor or acts as counsel to the complainant.

The legal resources needed to further the Commissioner's objectives are based upon the number and complexity of the legal issues currently being encountered, the volume and complexity of litigation presently before the courts, the expectation that the demands place on legal services will continue to increase for the next few years and the need to retain counsel to assist in giving timely advice when peaks in demands are encountered.

The Office expects to accept 75 invitations to speak (these include seminars to senior managers and Public Service Commission Career Assignment Program courses). These occasions are used to speak about the complaint procedure, the Act, and the role of the Commissioner. The Office also responds to numerous requests for information and interviews from parliamentarians, students, academics and the media. The Commissioner appears on national and local television and radio. The Office will contribute articles to various publications concerned with freedom of information and meet with visitors from other jurisdictions interested in the Canadian Act.

The initiative proposed by the government in its response to the Three Year Review of the operations of the Act and the recommendations of the Parliamentary Committee will undoubtedly increase the workload of the Office in various ways.

The workload of the Office increases because of the number of complaints and their complexity; it also increases because the nature of the complaints changes with the greater knowledge and experience of the users of the Act. Access to some records may lead users to ask for more and more sensitive records, giving rise to complaints that are increasingly difficult to resolve. The proposed increased public education program will probably lead persons who have not previously used the Act to make access requests.

B. Privacy Commissioner

Objective

The objectives of the Privacy Commissioner are:

- to ensure that the rights of complainants under the Privacy Act are respected and that the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a federal government institution is protected; and

- to encourage the growth of fair information practices by government institutions.

Description

The Privacy Commissioner investigates, reports and makes recommendations to the heads of government institutions and, in the case of complaints, reports findings to the complainant. The Commissioner reviews personal information held in government information banks and investigates the institutions' collection, use, retention and disposal of personal information. The Commissioner may, with a complainant's consent, appear on his or her behalf in an application for Federal Court review of an institution's decision to deny access. The Commissioner reports annually to Parliament and may initiate special reports at any time. The Commissioner may also be requested to undertake special studies for the Minister of Justice.

Resource Summaries

This Activity accounts for approximately 43% of total 1988-89 Program expenditures and 45% of the total person-years.

Figure 10: Activity Resource Summary

(thousands of dollars)	Estimates 1988-89		Forecast 1987-88		Actual 1986-87	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Privacy Commissioner	2,123	31	1,437	23	1,238	19

Personnel costs account for 84% of the total activity expenditures. Other expenditure areas are: 15% for other operating costs and 1% for capital.

Explanation of Change: The $686,000 or 48% increase in the 1988-89 Estimates over the 1987-88 forecast is due to the following items:

	($000)
• increase of eight person-years with associated salary and operating costs (58%);	484.0
• increase in statutory charges for Employee Benefit Plan costs (18%); and	100.0
• increase in salary costs due to revised collective agreements, etc. (24%).	102.0

Explanation of 1987-88 Forecast: The 1987-88 forecast (which is based on information known to Management as of November 30, 1987) includes an increase of one person-year and related costs approved through Supplementary Estimates (C) and the transfer of two person-years and related costs from the Administration activity.

Figure 11 summarizes the major changes in financial requirements which occurred in 1986-87.

Figure 11: 1986-87 Financial Performance

(thousands of dollars)	1986-87					
	Actual		Main Estimates		**Change**	
	$	P-Y	$	P-Y	**$**	**P-Y**
Privacy Commissioner	1,238	19	1,142	20	**(96)**	1

Explanation of Change: The 1986-87 expenditures were $96,000 or 7.7% higher than the Main Estimates. This was due to the following items:

	($000)
• paylist shortfall arising from salary contracts negotiated during the year, and the new policy on vacation leave and separation allowances paid to retired public servants;	(140.0)
• increase in statutory charges for Employee Benefit Plan costs; and	(13.0)
• planned consulting contracts not realized.	57.0

Performance Information and Resource Justification

The Privacy Commissioner's required level of resources is determined by the volume of complaints and inquiries he receives; by the number of incidents concerning the handling or security of personal information in federal government control requiring his investigation; by the number of studies referred to him by the Minister of Justice; by the number of proposed initiatives affecting privacy referred to him by government for review. None of these items is within the Commissioner's control.

Complaints: Complaint experience and forecast is illustrated below. The branch has 13 staff years to handle the forecast 875 complaints. The branch shares one of its support staff with the legal adviser.

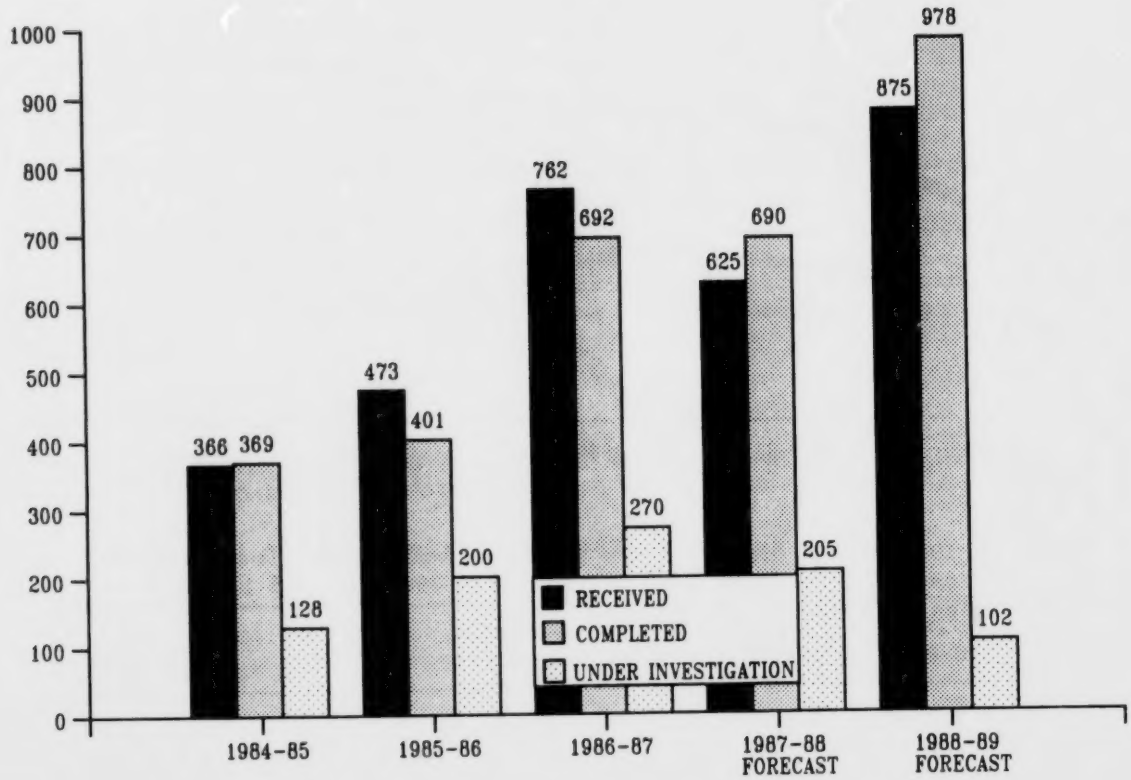
Compliance: The branch plans to audit 10 government institutions during the Estimates year. The number of incident related audits cannot be forecast. The branch has 10 staff positions.

Public Affairs: The unit will prepare and coordinate distribution of speeches, annual reports and other public materials, handle the Office's media relations and media monitoring services and plan and manage the Commissioner's public education efforts. The unit has one person-year and shares one support staff with policy and research.

Policy and Research: The unit consisting of one person-year will conduct research and analyze policy in several areas including those government initiatives with privacy implications, data matching notifications, AIDS testing policy, electronic surveillance and drug testing.

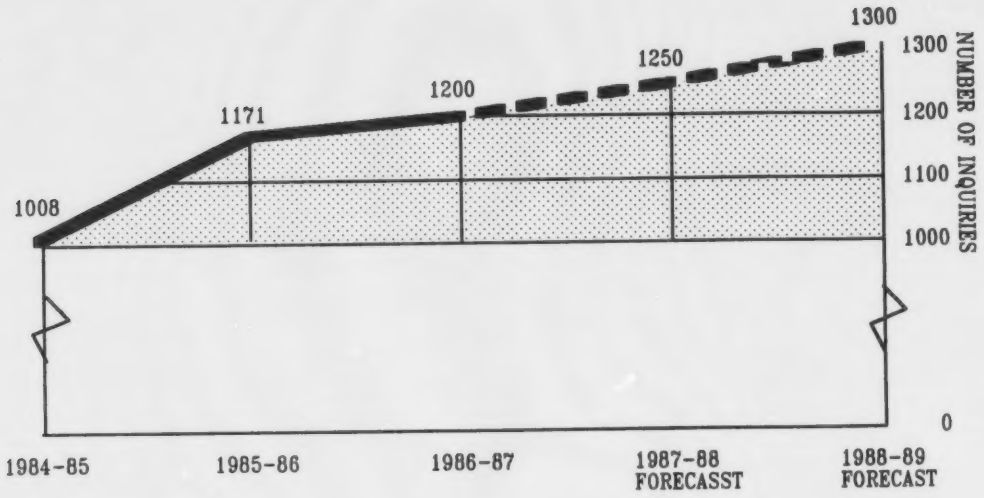
Legal: The unit, consisting of one person-year, provides legal advice on all matters within the Privacy Commissioner's jurisdiction. This includes the review of all complaints and compliance files involving legal questions, the provision of legal policy advice and the supervision of outside counsel retained for the purpose of litigation.

Figure 12: Complaints - Privacy Commissioner



The complaint forecast for 1987-88 and 1988-89 was calculated on November 30, 1987, based on the historical relationship between the previous year's end-November statistics and the year end total. For 1988-89 the Office has assumed a 10% increase in complaints prompted by the government's promised public awareness campaign. In addition it has assumed that the Crown corporations will be added to the Privacy Act by October 1988 at the earliest and that their complaint experience will be similar to that of the government institutions (2.5 complaints per institution) during their first complete year under the Act.

Figure 13: Inquiries - Privacy Commissioner



During 1986-87 the Office of the Privacy Commissioner handled 1,200 inquiries and forecasts 1,250 inquiries in 1987-88, and 1,300 inquiries in 1988-89.

C. Administration

Objective

To provide central administrative support services to the Offices of the Information and Privacy Commissioners.

Description

The Administration Activity provides administrative support services to both the Information and Privacy Commissioners. The services include finance, personnel, electronic data processing advice and support and general administration, including records management, procurement, library, and management services. The 13 person-years allocated to Administration report to the Director General, Corporate Management.

Resource Summaries

This Activity accounts for approximately 17% of total 1988-89 Program expenditures and 19% of person-years.

Figure 14: Activity Resource Summary

(thousands of dollars)	Estimates 1988-89		Forecast 1987-88		Actual 1986-87	
	$	P-Y	$	P-Y	$	P-Y
Administration	825	13	802	14	865	15

Personnel costs account for 70% of the total activity expenditures. Other expenditure areas are: 29% for other operating costs and 1% for capital.

Explanation of Change: The $23,000 or 3% increase in 1988-89 Estimates over the 1987-88 forecast is due to the following items:

	($000)
• transfer of one person-year to the Information Commissioner and related salary and operating costs;	(38.0)
• reduction in Employee Benefit Plan costs due to transfer of person-year;	(3.0)

- increase in personnel costs due to public servants retiring during the fiscal year 1988-89; and 50.0

- increase in miscellaneous operating expenses. 14.0

Figure 15 summarizes the major changes in financial requirements which occurred in 1986-87.

Figure 15: 1986-87 Financial Performance

(thousands of dollars)	1986-87					
	Actual		Main Estimates		**Change**	
	$	**P-Y**	**$**	**P-Y**	**$**	**P-Y**
Administration	865	15	1,009	15	**144**	-

Explanation of Change: The 1986-87 expenditures were $144,000 or 16.6% lower than the Main Estimates. This was due to the following items:

($000)

- salary and wages expenditures underutilized due to staff turnover; 34.0

- increase in statutory charges for Employee Benefit Plan costs; (9.0)

- funds set aside for audit purposes were not expended due to audit services provided without charge by another government department; 15.0

- planned expenditures for tenant services were not realized due to delay in negotiating lease for new accommodation; 32.0

- frozen allotment in operating costs imposed by the government's restraint program; and 41.0

- savings due to general restraint in operating costs. 31.0

Performance Information and Resource Justification

Person-year authority for Administration is reduced from 14 in 1987-88 to 13 in 1988-89. Staff is at a minimum of one or two in most functional areas. Increases in workload have been managed by reallocation of tasks within the authorized personnel complement.

For the sake of simplicity and to minimize the accounting, no attempt is made to distribute common services incurred by the operating branches. These expenses are not easily identified to either Commissioner's office and are charged to Administration. This does, however, result in a seemingly disproportionately high cost for Administration.

Section III
Supplementary Information

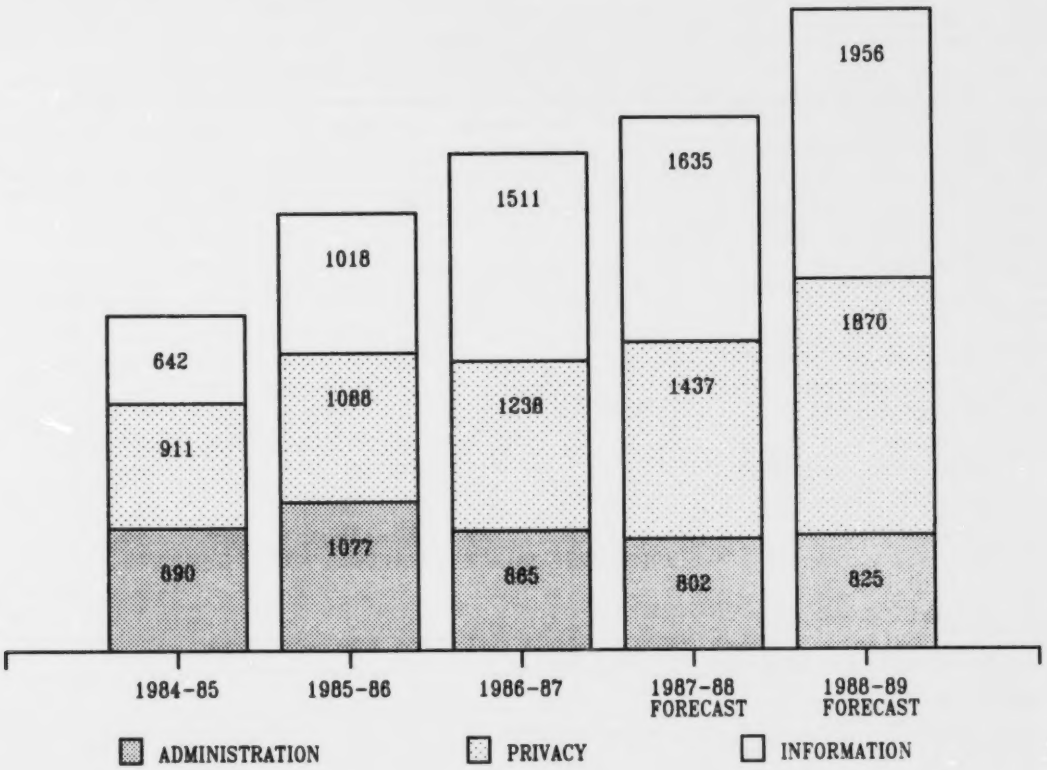
A. Profile of Program Resources

1. Financial Requirements by Object

Figure 16: Details of Financial Requirements by Object

(thousands of dollars)	**Estimates 1988-89**	Forecast 1987-88	Actual 1986-87
Personnel			
Salaries and wages	**3,318**	2,546	2,428
Contributions to employee benefit plans	**514**	369	355
	3,832	2,915	2,783
Goods and Services			
Transportation and communications	**215**	197	171
Information	**188**	118	128
Professional and special services	**577**	555	393
Rentals	**19**	19	15
Purchased repair and upkeep	**14**	16	5
Utilities, materials and supplies	**38**	38	42
Other subsidies and payments	**4**	4	1
	1,055	947	755
Total operating	**4,887**	3,862	3,538
Capital - Construction and acquisition of machinery and equipment	**17**	12	76
	4,904	3,874	3,614

Figure 17: Breakdown of Expenditures by Activity (thousands of dollars)



2. Personnel Requirements

Figure 18: Person-Year Requirements by Activity

	Estimates 1988-89	Forecast 1987-88	Actual 1986-87
Information Commissioner	**25**	21	19
Privacy Commissioner	**31**	23	19
Administration	**13**	14	15
	69	58	53

Figure 19: Details of Personnel Requirements

	Authorized Person-Years			Current Salary Range	1988-89 Average Salary Provision
	88-89	87-88	86-87		
Commissioners	4	4	4	37,000 - 136,800	92,448
Management	5	4	4	51,400 - 100,700	68,397
Scientific and Professional					
Law	2	2	2	24,024 - 92,800	71,684
Administrative and Foreign Service					
Administrative Services	5	6	7	15,178 - 63,264	33,337
Information Services	2	2	2	15,055 - 59,100	48,027
Program Administration	33	21	19	15,178 - 63,264	48,477
Other	3	2	1	14,005 - 68,111	45,516
Technical					
Social Science Support	1	1	1	14,009 - 64,044	
Administrative Support					
Clerical	5	5	5	14,338 - 35,194	22,262
Secretarial	9	11	11	14,210 - 35,419	25,668

Note: The person-year columns display the forecast distribution of the authorized person-years for the Program by occupational group. The current salary range column shows the salary ranges by occupational group at October 1, 1987. The average salary column reflects the estimated base salary costs including allowance for collective agreements, annual increments, promotions and merit pay divided by the person-years for the occupational group. Year-to-year comparison of averages may be affected by changes in the distribution of the components underlying the calculations.

3. Net Cost of Program

The Estimates of the Program include only those expenditures to be charged to its voted authorities. Figure 18 provides details of other cost items which need to be taken into account to arrive at the estimated total cost of the Program.

Figure 20: Total Estimated Cost of the Program for 1988-89

(thousands of dollars)	Main Estimates 1988-89	Add Other Costs*	Estimated Total Program Cost **1988-89**	Estimated Total Program Cost 1987-88
Offices of the Information and Privacy Commissioners	4,904	332	**5,236**	4,095

* Other costs of $332,000 consist of:

	($000)
• accommodation received without charge from Public Works;	259.0
• employee benefits covering the employer's share of insurance premiums and costs paid by Treasury Board Secretariat; and	68.0
• cheque issue and other accounting services received without charge from Supply and Services Canada.	5.0

Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée

Budget des dépenses 1988-1989

Partie III

Plan de dépenses

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1989-III-76 au Canada: $5.00
ISBN 0-660-53955-1 à l'étranger: $6.00

Prix sujet à changement sans préavis

Budget des dépenses 1988-1989

Partie III

Commissariats à l'information et
à la protection de la vie privée

Préface

Conçu pour servir de document de référence, le présent plan de dépenses propose à ses utilisateurs différents niveaux d'information pouvant répondre à leurs besoins propres.

Le document comprend trois sections. La section I présente un aperçu du Programme et un résumé des plans et du rendement actuel. Pour les personnes qui désirent plus de détails, la section II indique, pour chaque activité, les résultats prévus et les autres renseignements essentiels sur le rendement qui justifient les ressources demandées. La section III fournit de plus amples renseignements sur les coûts et les ressources ainsi que des analyses spéciales qui permettront au lecteur de mieux comprendre le Programme.

La section I est précédée des autorisations de dépenser provenant de la Partie II du Budget des dépenses et du volume II des Comptes publics. Cette façon de procéder a pour objet d'assurer une certaine continuité avec les autres documents budgétaires et de permettre l'évaluation des résultats financiers du Programme au cours de l'année écoulée.

Ce document permettra au lecteur de trouver facilement les renseignements qu'il cherche. La table des matières expose en détail le contenu de chaque section; le sommaire des besoins financiers présenté à la section I comprend des renvois aux renseignements plus détaillés figurant à la section II. En outre, dans tout le document, des renvois permettent au lecteur de trouver de plus amples renseignements sur les postes de dépense qui l'intéressent particulièrement.

Table des matières

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1988-1989 4
B. Emploi des autorisations en 1986-1987 5

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1988-1989
1. Points saillants 6
2. Sommaire des besoins financiers 8
B. Rendement récent
1. Points saillants 9
2. Examen des résultats financiers 12
C. Données de base
1. Introduction 13
2. Mandat 13
3. Objectif du Programme 14
4. Organisation du Programme en vue de son exécution 15
D. Perspective de planification
1. Facteurs externes qui influent sur le Programme 16
2. Initiatives 22
3. État des initiatives annoncées antérieurement 23
E. Efficacité du Programme 24

Section II
Analyse par activité

A. Commissaire à l'information 28
B. Commissaire à la protection de la vie privée 36
C. Administration 42

Section III
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme
1. Besoins financiers par article 45
2. Besoins en personnel 46
3. Coût net du Programme 48

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1988-1989 - Partie II du Budget des dépenses

Besoins financiers par autorisation

Crédits	(en milliers de dollars)	Budget principal 1988-1989	Budget principal 1987-1988
	Bureaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada		
35	Dépenses du Programme	**4 390**	3 408
(S)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**514**	369
	Total de l'organisme	**4 904**	3 777

Crédits - Libellé et sommes demandées

Crédits	(dollars)	Budget principal 1988-1989
	Bureaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada	
35	Bureaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada - Dépenses du Programme	**4 390 000**

Programme par activité

(en milliers de dollars)	Budget principal 1988-1989				Budget principal 1987-1988
	Années-personnes autorisées	Budgétaire Fonctionnement	Dépenses en capital	**Total**	
Commissaire à l'information	25	1 953	3	**1 956**	1 611
Commissaire à la protection de la vie privée	31	2 114	9	**2 123**	1 305
Administration	13	820	5	**825**	861
	69	4 887	17	**4 904**	3 777
Années-personnes autorisées en 1987-1988	56				

B. Emploi des autorisations en 1986-1987 - Volume II des Comptes publics

Crédits (dollars)		Budget principal	Total disponible	**Emploi réel**
	Bureaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada			
35	Dépenses du Programme	3 159 000	3 269 730	**3 258 852**
(S)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	320 000	355 000	**355 000**
	Total du Programme - Budgétaire	3 479 000	3 624 730	**3 613 852**

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1988-1989

1. Points saillants

La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoient toutes deux qu'un comité parlementaire commence à examiner à fond leurs dispositions et les conséquences de leur application dans les trois ans suivant leur entrée en vigueur. C'est ainsi que le Comité de la justice et du Solliciteur général a tenu, au cours de l'hiver 1985 et du printemps 1986, des audiences où les Commissaires sont venus témoigner. Le Comité a déposé son rapport, intitulé "Une question à deux volets", le 31 mars 1987. La réponse du gouvernement, "Les prochaines étapes", a été déposée le 15 octobre 1987.

Commissaire à l'information :

- Le Commissaire prévoit fermer environ 460 dossiers de plaintes (concernant 642 plaintes) en 1988-1989 et répondre à quelque 1 650 demandes de renseignements (voir pages 32 et 33);

- le Commissaire suit les causes instruites à l'étranger, examine et surveille toutes les causes relatives à la Loi sur l'accès à l'information dont est saisie la Cour fédérale du Canada et participe aux causes portées devant celle-ci lorsqu'il y a lieu. Des tiers et des plaignants peuvent présenter une requête à la Cour fédérale sans passer par le Commissaire, de sorte qu'il est impossible de faire des prévisions exactes à ce chapitre (voir pages 24, 25 et 34);

- le Commissaire soumet au tribunal les aspects litigieux des plaintes lorsqu'un ministre rejette une recommandation de communiquer et qu'il n'existe aucun précédent (neuf requêtes et une intervention en 1986-1987) (voir pages 25 et 34);

- le Commissaire analyse toutes les requêtes formulées par des personnes dont les plaintes ont été jugées sans fondement par le Commissariat. Il suit les actions intentées par des tiers désireux de faire empêcher la communication de renseignements et peut intervenir, notamment lorsqu'un ministre se propose d'accéder à une demande de communication de renseignements ou que le Commissaire a recommandé la communication des renseignements (39 requêtes et deux interventions en 1986-1987) (voir page 25);

- comme le prévoit "Les prochaines étapes", réponse du gouvernement au rapport du comité parlementaire, le Commissariat compte mettre sur pied une campagne d'information relative à la Loi sur l'accès à l'information à l'intention des fonctionnaires et du public, en particulier les groupes concernés par la Loi et ceux qui se servent de ses dispositions (voir page 22);

- en raison des besoins exprimés par les bibliothécaires, le Commissaire maintiendra le programme de communication offert en collaboration avec les bibliothèques canadiennes (24 en 1987-1988 et 15 en 1988-1989) (voir page 22); et

- les plaintes soulèvent de nouvelles questions aux plans des lignes de conduite, des méthodes et de l'interprétation de la Loi. Durant l'année financière 1987-1988, en vue du prochain examen par le comité parlementaire, les problèmes seront répertoriés, et les vues et propositions seront consignées pour incorporation dans un futur mémoire (voir page 22).

Commissaire à la protection de la vie privée :

En 1988-1989, le Commissaire se propose :

- de veiller à ce que les organismes gouvernementaux visés par la Loi sur la protection des renseignements personnels respectent les droits des individus en enquêtant sur 1 080 plaintes et en répondant à 1 300 demandes de renseignements (estimation). Le nombre de plaintes dépendra du rythme auquel le gouvernement étendra l'application de la Loi sur la protection des renseignements personnels aux sociétés de la Couronne. Il a été supposé, aux fins des estimations, que ces organismes tomberaient sous le coup de la Loi à l'automne de 1988 (voir pages 38 et 41);

- de s'assurer que les organismes gouvernementaux se conforment au code des pratiques équitables de traitement de l'information énoncé dans la Loi en effectuant 10 vérifications dans des ministères actuellement visés par la Loi (voir pages 27 et 40);

- d'entreprendre des recherches et d'élaborer des lignes de conduite au sujet de questions de plus en plus complexes liées à la protection de la vie privée, notamment le caractère confidentiel des renseignements relatifs au SIDA (voir page 39); et

- d'élaborer une stratégie pour l'exécution des mesures relatives à la protection des renseignements personnels qui ont été annoncées par le gouvernement le 15 octobre 1987, dans un rapport intitulé "Accès et renseignements personnels : Les prochaines étapes" (voir pages 19 et 20).

2. Sommaire des besoins financiers

Tableau 1 : Besoins financiers par activité

(en milliers de dollars)	**Budget des dépenses 1988-1989**	Prévu 1987-1988	Différence	Détails à la page
Commissaire à l'information	**1 956**	1 635	321	26
Commissaire à la protection de la vie privée	**2 123**	1 437	686	34
Administration	**825**	802	23	39
	4 904	3 874	1 030	
Années-personnes	**69**	58	11	

Explication de la différence : Les besoins financiers pour 1988-1989 excèdent de 1 030 000 $, soit 26,6 p. 100, les dépenses prévues pour 1987-1988. Cet écart est dû principalement aux facteurs suivants :

	(000 $)
• l'ajout de 11 années-personnes avec le coût des salaires et du fonctionnement que cela implique (53 p. 100) (voir pages 29, 37 et 43);	648.0
• l'augmentation des frais relatifs au personnel en raison du départ de fonctionnaires à la retraite en 1988-1989 (7 p. 100);	50.0
• l'augmentation des traitements imputable à la révision des conventions collectives, etc. (23 p. 100);	181.0

- l'augmentation des frais législatifs au chapitre des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés (16 p. 100); et 145.0

- la hausse des frais de fonctionnement divers (1 p. 100). 6.0

Explication des besoins prévus pour 1987-1988 : Les besoins prévus pour 1987-1988 (qui sont fondés sur les données dont disposait la direction au 30 novembre 1987) sont supérieurs de 97 000 $, soit 3 p. 100, au Budget principal des dépenses de 1987-1988 (voir la partie "Autorisations de dépenser", page 4). La différence est attribuable à ce qui suit :

- deux années-personnes additionnelles et les frais connexes ont été autorisés par le Budget supplémentaire (C).

B. Rendement récent

1. Points saillants

Les principaux changements par rapport aux plans du Programme pour 1987-1988 sont les suivants :

Commissaire à l'information :

- Les prévisions figurant dans la Partie III de l'année passée étaient fondées sur le nombre de dossiers de plaintes ouverts les années précédentes. Ce nombre ne cesse d'augmenter et les cas deviennent de plus en plus complexes (voir pages 32 et 33); et

- le Commissariat satisfera aux demandes additionnelles de séminaires pour les bibliothécaires, et d'autres aspects du programme des relations publiques seront élargis, conformément à la réponse du gouvernement, "Les prochaines étapes".

Commissaire à la protection de la vie privée :

- Les prévisions contenues dans la Partie III de l'an dernier étaient fondées sur la croissance du volume des plaintes au cours des années précédentes. Bien que la complexité des plaintes ait augmenté, leur nombre a été moins élevé que prévu. Ce phénomène est attribuable pour une bonne part à une amélioration à l'égard du respect des délais législatifs par les ministères et à une meilleure connaissance de leur part des dispositions générales de la Loi. La mise en place d'une campagne d'information gouvernementale aurait une incidence considérable sur le volume des plaintes (voir page 40); et

- quant aux estimations relatives aux vérifications contenues dans la Partie III de l'an dernier, elles étaient basées sur l'expérience des vérifications faisant suite à un incident, des vérifications visées par le paragraphe 8(2)(e) et des vérifications des fichiers inconsultables. C'est ainsi que 11 vérifications ministérielles ont été prévues pour 1987-1988. Le Commissariat s'attend maintenant à en terminer six. Les vérifications de ministères entiers se sont révélées plus longues et plus complexes que les autres types de vérifications effectuées par le passé.

Pour l'année 1986-1987, les points saillants du rendement du Programme ont été les suivants :

Commissaire à l'information :

- Deux cent soixante dossiers relatifs à 309 plaintes ont été fermés (voir page 25);

- vingt avis ont été envoyés à des tiers pour les informer de leur droit de s'opposer à la recommandation par le Commissaire de communiquer des renseignements de tiers. Ils ont presque tous exercé leur droit (voir page 18);

- cinquante-quatre nouvelles causes devant la Cour fédérale ont été étudiées et 76 autres ont été suivies (voir page 34);

- le Commissariat a participé à 19 causes devant la Cour fédérale, dont neuf poursuites intentées par lui, trois interventions et sept causes engagées pendant les années précédentes (voir page 34);

- quatre requêtes à la Cour fédérale ont été préparées, mais les affaires ont été réglées;

- deux enquêtes officielles ont été entreprises, et une citation en justification a été servie; et

- le Commissaire a expliqué la Loi et la procédure relative aux plaintes dans le cadre de 41 séminaires ou allocutions. Le directeur des plaintes à l'information et un commissaire adjoint ont dirigé 24 séminaires à l'intention de bibliothécaires.

Commissaire à la protection de la vie privée :

- Le Commissariat a terminé 692 enquêtes sur des plaintes (voir pages 27 et 40), y compris la plainte déposée par 14 syndicats d'employés de la fonction publique contre le nouveau code des conflits d'intérêts du Conseil du Trésor;

- toutes les enquêtes sur les fichiers de renseignements personnels non consultables ont été menées à bien (voir page 27);

- le Commissariat a terminé l'analyse et l'évaluation des risques à l'intérieur des 147 organismes gouvernementaux visés par la Loi sur la protection des renseignements personnels (voir page 23);

- le Commissariat a entrepris d'élaborer un programme visant à permettre un échantillonnage statistique fiable des fichiers de renseignements personnels, indépendamment de leur taille;

- quinze enquêtes spéciales ont été réalisées au sujet de renseignements perdus, volés ou utilisés à mauvais escient alors qu'ils se trouvaient sous le contrôle de divers institutions gouvernementales, y compris le vol de microfiches concernant 16 millions de contribuables canadiens et l'enquête de la firme Peat Marwick pour le compte du ministère de l'Emploi et Immigration sur les prestataires de l'assurance-chômage (voir page 27);

- le Commissariat a rédigé un mémoire et des documents d'information à l'intention du Comité de la Justice et du Solliciteur général pour l'aider dans son examen de la Loi sur la protection des renseignements personnels;

- vingt-cinq avis aux termes de l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels ont été examinés en vue de vérifier si la communication des renseignements était dans "l'intérêt public" ou pour des "usages compatibles"; et

- le Commissaire a prononcé 24 allocutions et accordé de nombreux entretiens aux médias. Il a notamment participé à des tribunes téléphoniques nationales et locales et à d'autres types d'émissions radiophoniques et télévisées. (voir pages 23 et 26).

2. Examen des résultats financiers

Tableau 2 : Résultats financiers pour 1986-1987

(en milliers de dollars)	1986-1987		
	Réel	Budget principal	Différence
Commissaire à l'information	1 511	1 328	**(183)**
Commissaire à la protection de la vie privée	1 238	1 142	**(96)**
Administration	865	1 009	**144**
	3 614	3 479	**(135)**
Années-personnes	53	56	**3**

Explication de la différence : L'augmentation de 135 000 $, ou 3,5 p. 100, des dépenses réelles par rapport au Budget principal des dépenses de 1986-1987 est attribuable principalement à ce qui suit :

	(000 $)
• Un déficit de l'affectation pour les dépenses salariales résultant des salaires négociés au cours de l'année, de la nouvelle politique relative aux congés annuels et des indemnités de départ versées;	(100.0)
• l'augmentation des frais législatifs au chapitre des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés.	(35.0)

C. Données de base

1. Introduction

Les postes de Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée ont été créés respectivement aux termes de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels, promulguées le 1er juillet 1983. Les Commissaires ont été nommés par le Gouverneur en conseil, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes.

En vertu d'un décret en conseil, les bureaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée sont considérés comme un ministère aux fins de l'application de la Loi sur l'administration financière. Tout en partageant les mêmes services de soutien administratif, les Commissaires agissent de manière indépendante en vertu de l'autorisation législative qui leur est conférée en propre.

2. Mandat

Commissaire à l'information :

Aux termes de la Loi sur l'accès à l'information, le Commissaire à l'information reçoit les plaintes déposées par les personnes qui se sont vu priver des droits que leur reconnaît la Loi, et il fait enquête et rend compte de ses conclusions à ce sujet. Les plaintes peuvent porter sur le refus de communication de documents, les retards dans la communication, le montant des droits à payer ou toute autre question relative à l'accès aux documents en vertu de la Loi. Le Commissaire procède à une enquête lorsqu'il a des motifs raisonnables de le faire, par exemple, lorsqu'un certain nombre de plaintes laissent soupçonner l'existence d'un problème majeur. De plus, le Commissaire doit examiner et surveiller toutes les causes portées devant la Cour fédérale en vertu de la Loi et, lorsqu'il y a lieu, prendre l'initiative d'actions en justice au nom des plaignants et intervenir à titre de partie dans le but de protéger les droits des plaignants ou d'obtenir des interprétations judiciaires de la Loi.

Commissaire à la protection de la vie privée :

Aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le Commissaire à la protection de la vie privée doit faire enquête et statuer sur les plaintes déposées par des personnes qui prétendent avoir été privées des droits que leur garantit la Loi. Les plaintes peuvent porter sur le fait qu'en réponse aux demandes qui lui ont été faites, une institution gouvernementale a refusé la communication de documents ou l'accès à des renseignements, n'a pas respecté le délai de réponse, a refusé d'insérer les corrections ou les notes demandées, a utilisé à mauvais escient des renseignements personnels ou les a recueillis à des fins non autorisées, n'a pas communiqué les documents dans la langue officielle voulue, ou a incorrectement décrit le contenu de ses fichiers de renseignements personnels dans le Répertoire des fichiers de renseignements personnels.

De plus, les plaignants peuvent alléguer que les méthodes de collecte, d'utilisation ou d'élimination des renseignements personnels ne sont pas conformes aux pratiques équitables de traitement de l'information énoncées dans la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Commissaire peut prendre l'initiative d'une plainte s'il estime qu'il existe des motifs valables de mener une enquête.

Le Commissaire peut en outre enquêter sur les institutions afin de déterminer si elles respectent les dispositions de la Loi en ce qui a trait à la collecte, à la conservation, à l'utilisation, à l'élimination et à la sécurité des renseignements personnels. Il peut présenter un rapport directement au Parlement sur toute affaire qu'il juge suffisamment urgente.

Le ministre de la Justice peut, s'il le juge bon, demander au Commissaire à la protection de la vie privée de faire des études spéciales sur certaines questions concernant la protection de la vie privée.

3. Objectif du Programme

Commissaire à l'information :

S'assurer que les droits que la Loi sur l'accès à l'information accorde aux plaignants sont respectés et que les responsables des institutions fédérales ainsi que les tiers visés par une plainte ont des possibilités raisonnables de faire valoir leur point de vue devant le Commissaire à l'information; convaincre les institutions fédérales d'adopter, en matière d'information, des méthodes conformes à la Loi sur l'accès à l'information; et soumettre à la Cour fédérale les questions d'interprétation de la Loi sur l'accès à l'information.

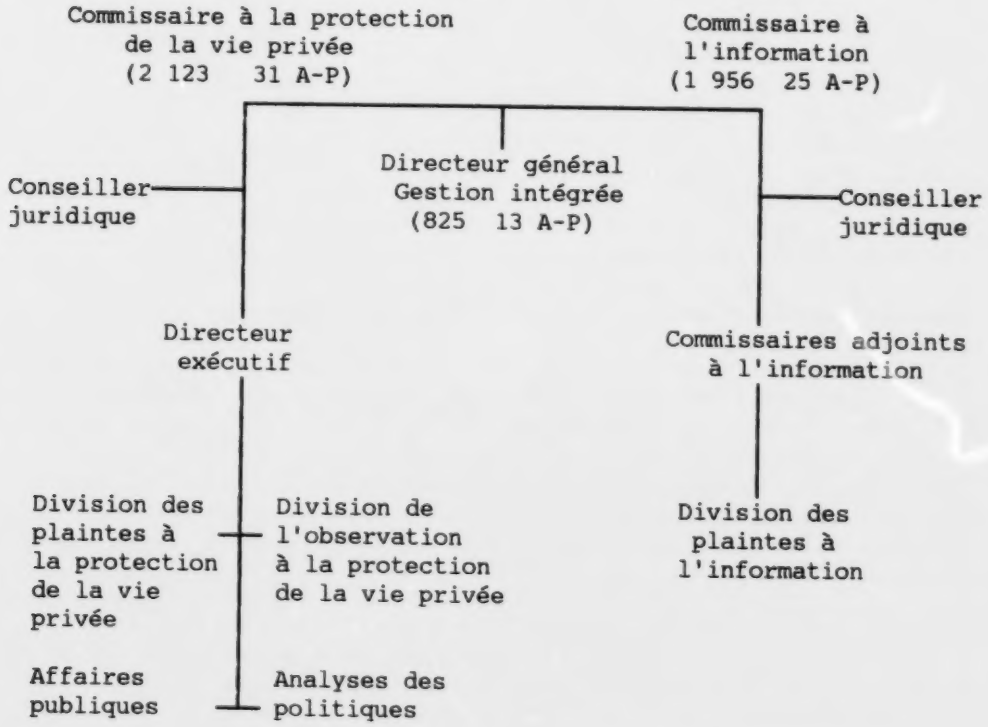
Commissaire à la protection de la vie privée :

S'assurer que les droits que la Loi sur la protection des renseignements personnels confère aux plaignants sont respectés et que les renseignements personnels que détiennent les institutions fédérales sur les individus sont protégés; et inciter les institutions fédérales à adopter des méthodes équitables en matière de divulgation de l'information.

4. Organisation du Programme en vue de son exécution

Structure de l'activité : Le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et l'administration constituent les trois activités des Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée. Cette structure rend compte du fondement légal distinct des opérations de chaque commissaire.

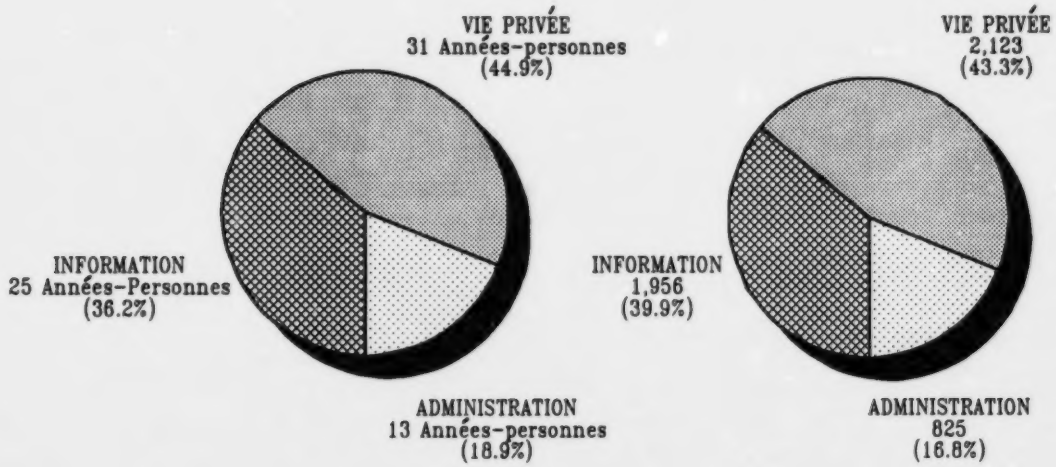
Tableau 3 : Organigramme (en milliers de dollars)



Organisation : Les Commissaires relèvent directement du Parlement, auquel ils doivent rendre compte de leurs activités respectives. La responsabilité de l'Administration (Gestion intégrée) incombe à un directeur général qui relève des deux Commissaires.

Le tableau 4 rend compte de la répartition des ressources par organisation et par activité.

Tableau 4 : Ressources par organisation et par activité pour 1988-1989 (en milliers de dollars)



D. Perspective de planification

1. Facteurs externes qui influent sur le Programme

Examen du comité parlementaire : Le Comité de la Justice et du Solliciteur général a présenté un rapport complet sur l'application de la Loi sur l'accès à l'information et de la Loi sur la protection des renseignements personnels. La réponse du gouvernement influera sur les besoins en ressources des Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée.

Commissaire à l'information :

Le Commissaire à l'information doit 1) donner suite aux plaintes des usagers de la Loi sur l'accès à l'information au premier palier de la procédure de règlement des plaintes, qui en comporte deux, et 2) apporter sa collaboration au second palier, qui est celui de la Division de première instance de la Cour fédérale. Le Commissaire ne peut guère influer sur la charge de travail.

Usagers : Les usagers de la Loi qui ont recours au premier palier de la procédure de règlement des plaintes constituent un secteur bien informé de la société qui comprend notamment les représentants des médias, les universitaires, les recherchistes, les représentants des groupes d'intérêt, des syndicats et des sociétés. Beaucoup d'entre eux s'adressent à plusieurs reprises au Commissariat.

Types de plaintes : Le nombre et la diversité des plaintes augmenteront par suite de l'élargissement du programme d'affaires publiques. Entre 1983 et aujourd'hui, le profil des plaignants et la complexité des plaintes ont changé considérablement. D'une manière générale, les plaignants ont découvert que la Loi est très technique et ils présentent maintenant des faits et des arguments juridiques à l'appui de leurs plaintes alors qu'au début, ils avaient tendance à s'opposer tout simplement aux refus d'accès à des documents ou encore à déclarer que les droits à payer étaient excessifs. Davantage de plaignants exercent leur droit de faire d'autres observations au Commissaire lorsqu'ils sont informés de l'intention de celui-ci de rejeter leur plainte. Les rapports sur les plaintes deviennent extrêmement complexes dans un nombre croissant de cas. On constate de plus en plus dans le cadre des enquêtes sur les plaintes que les institutions gouvernementales ont tendance à faire obstacle aux demandes de communication de documents tant de la part des enquêteurs que du Commissaire. Un plus grand nombre de documents font l'objet d'une exception, de sorte que les enquêtes doivent comporter deux étapes : l'une visant à faire appliquer le principe du prélèvement de parties de document; l'autre, à contester diverses exceptions individuelles. Le gouvernement a proposé que les demandes vexatoires, perturbatrices ou sans objet ne soient pas admises. Si le pouvoir d'évaluer les plaintes à ces égards est conféré au Commissaire, cela pourrait créer une nouvelle étape dans le traitement des plaintes et donner lieu à des plaintes plus nombreuses.

La réponse du gouvernement au rapport du comité parlementaire pourrait entraîner d'autres changements radicaux. La proposition de faire acquitter les frais réels (lorsqu'il est économique de le faire) pourrait occasionner des plaintes longues et difficiles à régler, qui nécessiteront des compétences additionnelles.

Le gouvernement s'est engagé à informer les Canadiens sur les renseignements détenus par les institutions gouvernementales et sur les façons d'en obtenir la communication, ainsi qu'à aviser les particuliers des recours que leur offre la Loi sur l'accès à l'information. Il se propose de modifier cette loi de manière à confier au Commissariat à l'information la mission d'informer le public et à garantir le droit d'accès aux documents des entités canadiennes - qu'elles soient ou non constituées en société. A l'heure actuelle, ce droit est reconnu seulement aux personnes. L'augmentation des activités d'information du public pourrait se traduire par des demandes et des plaintes plus nombreuses.

Parties intéressées : L'obligation faite au Commissaire d'offrir à ceux qui pourraient être touchés par ses rapports ou recommandations une possibilité raisonnable de lui faire des observations et celle d'agir avec équité continuent d'alourdir la tâche administrative et opérationnelle du Commissariat. Le personnel doit rédiger des avis aux tiers et donner des explications à des personnes et à des organismes qui n'ont peut-être jamais entendu parler de la Loi sur l'accès à l'information mais deviennent parties intéressées du seul fait que quelqu'un d'autre s'est vu refuser l'accès à des renseignements. En 1987-1988, des tierces parties ont été avisées de leur droit de faire des observations à 20 reprises. Ces observations ont été faites par écrit dans la plupart des cas; quelques tiers se sont présentés en personne. Les observations reçues doivent être analysées, et il doit en être tenu compte. Les conseillers juridiques des organismes doivent souvent être consultés. En 1988 le Commissariat adressera un avis à plus de 200 tiers par suite d'une seule plainte.

Questions juridiques : Certaines plaintes continuent de soulever des problèmes nouveaux et complexes d'interprétation des lois et mettent en cause des principes relatifs à la liberté d'information. Ce domaine du droit connaît une évolution rapide à l'échelle mondiale et, au Canada, les précédents sont peu nombreux.

La demande de conseils juridiques et de services d'avocats croîtra en raison de l'augmentation du nombre et de la complexité des plaintes de même que de la participation du Commissaire aux causes portées devant la Cour fédérale et à certaines enquêtes officielles.

Le public : Le Commissariat compte développer son programme de conférences en sollicitant activement des invitations et restant en contact avec les organisations intéressées, tant au Canada qu'à l'étranger.

Le public en général n'est pas encore bien informé de ses droits, des formalités à accomplir pour les exercer ni des recours dont il dispose pour porter plainte lorsque ces droits ne sont pas respectés. Conformément aux intentions annoncées par le gouvernement dans "Les prochaines étapes", plusieurs programmes seront mis sur pied en vue de remédier à cet état de choses, notamment la distribution de matériel pour l'information du public et l'augmentation du nombre de conférences données par les Commissaires (voir pages 22 et 35).

Commissaire à la protection de la vie privée :

Le gouvernement a maintenant répondu au rapport du comité parlementaire chargé de l'examen de la Loi sur la protection des renseignements personnels, "Une question à deux volets". Plusieurs des initiatives envisagées par le gouvernement - et annoncées dans "Les prochaines étapes" - influeront sur les besoins en ressources du Commissariat à la protection de la vie privée en 1988-1989 et au-delà. Parmi ces initiatives :

- L'ajout à la liste des organismes visés par la Loi sur la protection des renseignements personnels de quelque 150 sociétés d'États. Comme certaines de ces sociétés disposent d'effectifs énormes, dont les membres acquerront le droit d'examiner leur dossier personnel, cette initiative pourrait accroître considérablement le nombre de plaintes. Elle aura également pour effet de doubler le nombre des organismes qui devront faire l'objet de vérifications de conformité par le Commissariat;

- l'obligation faite aux institutions fédérales d'aviser le Commissaire à la protection de la vie privée 60 jours à l'avance de leur intention d'établir un programme de couplage ou d'interconnexion afin que le Commissaire puisse alors "recommander que l'institution ne procède pas à ce couplage ou informer le public qu'on est sur le point de procéder à un couplage". En raison de cette nouvelle exigence, le Commissaire devra élaborer des critères pour l'évaluation des propositions de couplage, affecter du personnel à cette évaluation et mettre en place un mécanisme approprié et efficace pour l'information du public;

- la mise sur pied d'un "programme de sensibilisation du public visant à accroître la connaissance de la Loi sur la protection des renseignements personnels" d'ici l'hiver 1988. Bien que la responsabilité de ce programme appartienne au Conseil du Trésor, il contribuera à susciter l'intérêt du public. Cet intérêt accru pourrait se traduire par une augmentation des demandes d'accès aux dossiers personnels et, dès lors, des plaintes. De plus, le gouvernement s'est engagé à modifier la Loi "de façon à y inclure un mandat d'information du public pour le Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée". Selon le rapport, le projet de modification sera déposé à l'automne 1988. Son adoption nécessitera des études et de la planification en vue de l'établissement d'un programme d'information du public ainsi que la gestion d'un tel programme;

- l'extension des droits d'accès à toutes les personnes présentes au Canada. Désormais, les demandeurs pourront comprendre des personnes de passage au pays, des personnes ayant le statut diplomatique, des candidats à l'immigration dont les demandes ont été rejetées, des personnes qui demandent le statut de réfugié et des étudiants étrangers. Selon le rapport, les droits seront étendus "immédiatement" à ces personnes. Il n'existe pas de données qui permettent de déterminer le nombre de non-résidents qui choisiraient d'exercer leurs nouveaux droits en matière de renseignements personnels et augmenteraient ainsi la clientèle du Commissaire à la protection de la vie privée; et

- la prise de directives, "d'ici le printemps 1988", dans le but d'assurer que le Commissaire à la protection de la vie privée soit consulté sur les initiatives du gouvernement qui ont une incidence sur la protection des renseignements personnels. Le Commissaire devra alors examiner des avant-projets de loi ainsi que des projets de directives et de politiques pour vérifier s'il tiennent compte de la nécessité de protéger ces renseignements. Il pourra aussi être appelé à témoigner devant des comités chargés de l'étude de projets de loi pouvant avoir une incidence sur la protection de la vie privée.

Toutes ces initiatives contribueront à faire mieux connaître le dossier de la protection des renseignements personnels, les dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels et le rôle du Commissariat à la protection de la vie privée. Il est inévitable qu'elles entraîneront une augmentation du nombre des demandes d'accès aux renseignements personnels, laquelle se traduira probablement par un accroissement des plaintes.

En outre, des questions telles que la surveillance électronique sur les lieux de travail, le dépistage des drogues, les lignes de conduite en matière d'enquêtes de sécurité et le dépistage et la déclaration des cas de SIDA préoccupent vivement le public et ont de profondes implications au plan de la protection de la vie privée pour plusieurs grands ministères fédéraux et pour l'ensemble de la fonction publique.

Les institutions fédérales font de plus en plus souvent appel au Commissariat à la protection de la vie privée pour obtenir des conseils sur la protection des renseignements personnels. Cela crée des pressions considérables sur un très petit organisme dont l'équipe peu nombreuse est constituée surtout d'enquêteurs et souligne la nécessité de développer les fonctions d'élaboration de politiques et de recherche du Commissariat.

Le recours de plus en plus fréquent au traitement électronique de l'information et aux micro-ordinateurs et la tentation qu'ont les ministères, par souci de rentabilité, de coupler les données, signifient que les enquêteurs doivent recevoir une formation très poussée et très coûteuse pour pouvoir repérer les mauvaises pratiques de traitement des renseignements personnels et les déficiences des systèmes de sécurité aux plans du traitement et de la transmission des données.

Les demandes d'accès aux renseignements personnels détenus par les ministères fédéraux ont atteint un nouveau sommet au cours du trimestre se terminant en mars 1987 : 12 806. Au cours du même trimestre en 1986, leur nombre a été de 11 405. Le nombre total des demandes reçues depuis juillet 1983 s'élève à 125 553. Cette augmentation se traduira vraisemblablement par des plaintes plus nombreuses l'an prochain, mais ce qu'il importe de noter surtout c'est la tendance à une complexité plus grande des plaintes et la baisse prévue des plaintes concernant des retards. Trois ans d'expérience et beaucoup de bonne volonté permettent aux ministères de traiter la majorité des demandes dans le délai prescrit.

En revanche, les 150 sociétés d'État qui seront désormais visées par la Loi n'auront aucune expérience du traitement des demandes d'accès aux documents contenant des renseignements personnels. Bien que le Conseil du Trésor soit responsable de la formation du personnel à cet égard, le manque d'expérience des cadres et des employés obligera les enquêteurs à passer beaucoup de temps à les renseigner sur la Loi, comme aux premiers temps. Il faut compter en plus la charge de travail additionnelle que représenteront les plaintes et les vérifications ayant trait à ces sociétés.

2. Initiatives

Commissaire à l'information :

Les initiatives suivantes seront prises en vue d'améliorer l'efficacité du programme d'information du public :

Vidéo : Un vidéo expliquant les droits en vertu de la Loi et la procédure relative aux plaintes sera produit et diffusé dans le grand public et notamment aux groupes d'intérêts, aux chaînes de télévision éducative et aux stations privées.

Affiche : Une affiche qui sera distribuée avec le vidéo aux bibliothèques et aux établissements d'enseignement servira à annoncer le vidéo lui-même et à indiquer aux membres du public comment se procurer de la documentation au sujet de la Loi sur l'accès à l'information.

Conférence dans les bibliothèques : Le taux de roulement du personnel des bibliothèques et l'existence de divers types de bibliothèques justifient le maintien de ce programme très efficace. Les bibliothécaires s'y intéressent vivement, et c'est par leur entremise que le public peut consulter le Registre d'accès et d'autres documents.

Loi sur l'accès à l'information - codification administrative : Une codification de la Loi sera produite et distribuée sous forme de brochure à l'occasion de conférences et sur demande.

Brochures : Le Commissariat utilise la brochure du Conseil du Trésor qui décrit les Lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels et a publié une brochure sur ses activités qui a été bien accueillie en raison des explications claires qu'elle contient. Le Commissariat continuera d'utiliser et de distribuer l'une et l'autre brochures.

Dépliant : Un petit dépliant sur la Loi sur l'accès à l'information et la procédure de règlement des plaintes sera produit et distribué aux ménages canadiens.

Examen parlementaire : Dans sa réponse au rapport du comité parlementaire, le gouvernement souscrit à la recommandation concernant la reprise de l'examen parlementaire de la Loi. Le Commissariat est à recueillir et à répertorier des documents à des fins d'analyse. Les problèmes qui surgissent dans le cadre des enquêtes sur les plaintes sont notés afin que des propositions de modification de la Loi puissent être faites en temps voulu.

Commissaire à la protection de la vie privée :

Division des plaintes : Le Commissaire s'attend à effectuer 1080 enquêtes sur des plaintes en 1988-1989 et à recevoir 1 300 demandes de renseignements.

Division de l'observation : La Division commencera à établir le profil de chaque société d'État dès qu'elles tomberont sous le coup de la Loi et effectuera à l'égard de chacune une analyse des risques. Dix vérifications de ministères actuellement visés par la Loi seront entreprises.

Élaboration de politiques et recherche : Le Commissariat se propose d'établir des documents de travail sur le couplage (ou interconnexion) des données et sur le dépistage et le contrôle du SIDA. Selon les moyens dont il disposera, le Commissariat examinera les initiatives gouvernementales qui pourraient avoir une incidence sur la protection de la vie privée ainsi que les programmes proposés de couplage de données.

Affaires publiques : Le Commissaire poursuivra sa campagne de sensibilisation du public. Du matériel tel que brochures, signets et affiches sera largement diffusé dans le but de compléter les activités de sensibilisation du gouvernement. L'exécution du rôle d'information du public nouvellement conféré au Commissaire sera assuré au moyen d'un programme d'information. Le Commissaire et son personnel continueront de donner des conférences partout au pays, soit une cinquantaine dans le courant de l'année.

3. État des initiatives annoncées antérieurement

Commissaire à la protection de la vie privée :

Vérifications de conformité à la Loi : Les enquêteurs ont terminé la vérification de tous les fichiers non consultables aux termes de la Loi. Le Commissaire a contesté la désignation comme fichier non consultable de tous ces fichiers sauf un : le fichier DND/P-PU-040 du ministère de la Défense ayant trait à la sécurité et au renseignement.

La Division a effectué la vérification de 36 p. 100 des ministères mentionnés dans le budget de 1987-1988, a terminé une analyse des risques à l'égard de tous les ministères et a classé ceux-ci selon le degré de risque, savoir élevé, moyen ou faible. Le personnel a aidé les vérificateurs internes de certains ministères à se donner les moyens d'effectuer leurs propres vérifications de la conformité à la Loi.

Information du public : Le Commissariat a publié et distribué une édition révisée de la codification administrative de la Loi sur la protection des renseignements personnels, un document très demandé.

Le personnel a recherché les occasions de prononcer des allocutions et de s'entretenir avec les représentants des médias dans le but de faire connaître la Loi et les divers aspects du dossier de la protection des renseignements personnels. Ainsi, le Commissaire a pris la parole devant plusieurs "Canadian Club" partout au pays. Il a parlé d'équité dans l'emploi à des directeurs du personnel, de l'incidence des technologies de l'information sur la protection de la vie privée à des informaticiens et à des ingénieurs, et de la gestion des documents personnels à des gestionnaires de documents. Il s'est également adressé à des groupes d'étudiants en sciences informatiques, en administration publique et en journalisme.

Le Commissaire a accordé de nombreux entretiens aux médias durant l'année et a participé à plusieurs tribunes téléphoniques lors desquelles il a répondu à des questions sur le vol des fichiers des contribuables, l'utilisation du numéro d'assurance sociale et la façon d'exercer ses droits en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Élaboration des politiques et recherche : Le Commissariat a posé les bases de la fonction "élaboration des politiques" en analysant l'ensemble des cas antérieurs, en cernant les grands dossiers et en effectuant les recherches préliminaires en vue de l'établissement d'un manuel des politiques. De plus, il se tient au courant de l'actualité, notamment en ce qui concerne le dépistage du SIDA et la déclaration des cas, la surveillance électronique et le dépistage des drogues, et se renseigne sur les lois analogues adoptées par d'autres instances.

E. Efficacité du Programme

Commissaire à l'information :

Le Commissaire à l'information a pour mandat de recevoir les plaintes déposées par des personnes qui prétendent s'être vu refuser les droits que leur garantit la Loi sur l'accès à l'information, puis de faire enquête et de rendre compte de ses conclusions à ce sujet. Il fait fonction de protecteur du citoyen et agit par la persuasion. La communication de renseignements qui avaient d'abord été retenus ou le règlement d'autres types de plaintes, sans le recours aux tribunaux ou l'intervention du ministre, sont les résultats tangibles de sa médiation.

Les conclusions que le Commissaire tire de son enquête et les recommandations qu'il présente au responsable d'une institution fédérale servent à assurer le respect des droits des plaignants et incitent l'institution à être plus ouverte en matière de communication de l'information. Le Commissaire peut prendre l'initiative de plaintes et mener des enquêtes à leur sujet afin de clarifier des points litigieux de la Loi ou d'obtenir des interprétations qui pourront ultérieurement servir au public.

Environ la moitié des plaintes sont jugées fondées, sinon entièrement du moins en partie. Lorsqu'une plainte ou un aspect d'une plainte sont jugés non fondés, le plaignant a la possibilité de faire des observations.

Si la recommendation du Commissaire de communiquer des renseignements n'est pas acceptée, le plaignant auquel la communication des renseignements a été refusée est généralement invité à consentir à ce que le Commissaire porte l'affaire devant la Cour fédérale si la plainte semble fondée. Lorsque le Commissaire rejette une plainte, le plaignant reçoit toutes les explications qu'il est possible de lui donner sans révéler les renseignements ne pouvant être communiqués et il se voit remettre un certificat lui permettant de saisir lui-même les tribunaux de l'affaire.

En 1986-1987, troisième année complète d'application de la Loi promulguée le 1er juillet 1983, le Commissaire à l'information a terminé l'enquête sur 260 dossiers relatifs à 309 plaintes. À la fin de l'année, 312 dossiers de plaintes étaient à l'étude.

Les 309 plaintes se répartissent comme suit :

Jugées fondées

Règlement négocié	66
Rapport au ministre	81
Abandon par le plaignant (malgré la décision favorable du Commissaire)	5

Jugées non fondées

Abandon par le plaignant	8
Rejet	149
	309

Les plaintes qui semblent fondées et qui ne peuvent être réglées sont portées à l'attention du ministre. On compte parmi ces plaintes 50 plaintes concernant des retards (47 cas non contestés et 3 cas contestés); 26 cas de refus de communiquer des renseignements (14 réglés entièrement ou en partie et 12 cas contestés); 2 plaintes relatives au droit exigé et 3 concernant des questions diverses (à l'égard desquelles aucune autre mesure n'a été prise).

À toutes fins pratiques, 132 des plaintes ont été jugées par le Commissariat, 15 ont été contestéespar le ministre, et neuf ont fait l'objet d'une requête en justice. Six des 149 plaintes rejetées ont été portées en justice par le plaignant.

De longues négociations et de la persistance ont permis la communication de documents considérés à l'origine comme inconsultables. Grâce aux bons offices du Commissaire, il a été possible de mener à bien des enquêtes qui, autrement, auraient pu aboutir à des litiges devant la Cour fédérale du Canada. Ces différentes démarches ont donné lieu à des rencontres avec les ministres, des sous-ministres et des hauts fonctionnaires, qui en ont peut-être acquis une meilleure connaissance des principes de la liberté d'information. Les dossiers fermés en 1986-1987 ont nécessité 23 heures d'enquête en moyenne. Dix pour cent de ces dossiers ont entraîné une enquête de 50 à 250 heures. (Ces chiffres ne comprennent pas le temps consacré aux procès par les enquêteurs une fois que le Commissaire a tiré ses conclusions.)

Commissaire à la protection de la vie privée :

Le Commissaire veille à ce que les droits des demandeurs soient respectés en menant des enquêtes indépendantes et impartiales sur les plaintes. De plus, les vérifications de l'application de la Loi qu'il effectue contribuent à protéger la vie privée des gens en assurant que les organismes fédéraux se conforment au codes des pratiques équitables de traitement de l'information énoncé dans la Loi.

Toute enquête faisant suite à une plainte sert à éduquer le ministère mis en cause. Le règlement des plaintes de même que les vérifications de conformité favorisent une meilleure connaissance des pratiques équitables de traitement de l'information.

En outre, les allocutions prononcées par le Commissaire et les interviews qu'il accorde aux médias ont contribué à sensibiliser le public au dossier de la protection des renseignements personnels et à faire comprendre aux organismes tant publics que privés la nécessité de protéger les données qu'ils conservent.

En 1986-1987, le Commissariat a reçu 762 plaintes, terminé 692 enquêtes et répondu à 1 200 demandes de renseignements. Le bien-fondé de plus de la moitié des 692 plaintes a été établi, et les efforts considérables des enquêteurs et du personnel des ministères affectés à la protection de la vie privée ont abouti à la communication de milliers de pages de renseignements personnels.

Les enquêteurs s'efforcent de négocier une solution lorsqu'ils enquêtent sur une plainte. lls ont eu beaucoup de succès jusqu'ici. Il n'est jamais arrivé encore qu'une institution gouvernementale refuse de communiquer des renseignements à un demandeur lorsque le Commissaire lui a recommandé de le faire. Les enquêteurs ont terminé, en moyenne, 115 enquêtes en 1986-1987, par comparaison à une moyenne de 62 en 1984-1985. Cette augmentation est attribuable, en partie, à une nouvelle méthode de comptage. Toutefois, vu la complexité grandissante des plaintes, le point de saturation a été atteint.

Le personnel de la Division de l'observation s'est occupé de 15 cas de documents égarés durant l'année, notamment du vol des microfiches sur l'impôt à Revenu Canada, de formulaires du recensement perdus et des microfiches retrouvées dans un dépotoir en Colombie-Britannique. Dans chaque cas, l'enquête a grandement contribué à sensibiliser le ministère à la Loi sur la protection des renseignements personnels et aux pratiques équitables en matière de traitement de l'information.

La vérification des fichiers inconsultables devrait entraîner la révocation du caractère inconsultable dans tous les cas sauf un. Bien que la communication d'une grande partie des renseignements dans ces fichiers puisse néanmoins être refusée en vertu de diverses exceptions, le ministère sera désormais tenu d'examiner chacun des dossiers demandés en vue de déterminer quels renseignements peuvent être communiqués, et ne pourra plus rejeter la demande d'emblée sous prétexte que le fichier n'est pas consultable.

Outre les demandes de renseignements mentionnées ci-dessus, le personnel a traité au delà de 600 demandes de publications au cours de l'année.

Section II
Analyse par activité

A. Commissaire à l'information

Objectif

Le Commissaire à l'information a trois objectifs à atteindre en temps utile :

- s'assurer que les droits que la Loi sur l'accès à l'information accorde aux plaignants sont respectés et que les responsables des institutions fédérales ainsi que les tiers visés par une plainte ont des possibilités raisonnables de faire valoir leur point de vue devant le Commissaire à l'information;

- convaincre les institutions fédérales d'adopter, en matière d'information, des méthodes conformes à la Loi sur l'accès à l'information; et

- soumettre à la Cour fédérale les questions d'interprétation de la Loi sur l'accès à l'information.

Description

Le Commissaire à l'information mène des enquêtes, rédige des rapports et formule des recommandations à l'intention des responsables d'institutions fédérales, et ce, sur la foi de plaintes déposées par des individus qui soutiennent que des infractions à la Loi sur l'accès à l'information ont été commises ou en prenant lui-même l'initiative de plaintes. Le Commissaire comparaît au nom des plaignants, avec leur accord, ou à titre de partie, devant la Cour fédérale en cas de recours pour révision de décisions des institutions fédérales qui ont refusé la communication de renseignements aux termes de la Loi. Le Commissaire rend compte de ses activités au Parlement chaque année et, à l'occasion, peut présenter des rapports spéciaux.

Sommaire des ressources

Cette activité représente environ 40 p. 100 des dépenses et 36 p. 100 des années-personnes totales du Programme pour 1988-1989.

Tableau 5 : Sommaire des ressources par activité

(en milliers de dollars)	**Budget des dépenses 1988-1989**		Prévu 1987-1988		Réel 1986-1987	
	$	**A-P**	$	A-P	$	A-P
Commissaire à l'information	**1 956**	**25**	1 635	21	1 511	19

Les frais relatifs au personnel absorbent 75 p. 100 des dépenses totales pour cette activité. Les autres dépenses se ventilent comme suit : 24 p. 100 en frais de fonctionnement et 1 p. 100 en frais d'immobilisation.

Explication de la différence : L'augmentation de 321 000 $, ou 20 p. 100, dans le Budget de 1988-1989 par rapport aux prévisions de 1987-1988 est due aux facteurs suivants :

	(000 $)
• L'ajout de quatre années-personnes avec le coût des salaires et du fonctionnement que cela implique (60 p. 100);	194.0
• l'augmentation des frais législatifs au chapitre des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés (15 p. 100); et	48.0
• l'augmentation des traitements imputable à la révision des conventions collectives, etc. (25 p. 100).	79.0

Explication des besoins prévus pour 1987-1988 : Les besoins prévus pour 1987-1988 (qui sont fondés sur les données dont disposait la direction au 30 novembre 1987) comprennent une année-personne additionnelle et les frais connexes qui ont été autorisés par le Budget supplémentaire (C).

Le tableau 6 résume les principaux changements survenus en 1986-1987 au niveau des besoins financiers.

Tableau 6 : Résultats financiers en 1986-1987

(en milliers de dollars)	1986-1987					
	Réel		Budget des dépenses		**Différence**	
	$	**A-P**	**$**	**A-P**	**$**	**A-P**
Commissaire à l'information	1 511	19	1 328	21	**(183)**	2

Explication de la différence : Les dépenses pour 1986-1987 ont été supérieures de 183 000 $, soit 12,1 p. 100, à ce qui avait été prévu dans le Budget des dépenses principal. Cet écart est imputable principalement aux facteurs suivants :

	(000 $)
• Le Commissaire à l'information a dû recourir davantage à des services juridiques de l'extérieur en raison du nombre croissant de litiges portés devant la Cour fédérale;	(136.0)
• le déficit de l'affectation pour les dépenses salariales résultant des salaires négociés au cours de l'année, de la nouvelle politique relative aux congés annuels et des indemnités de départ versées aux fonctionnaires ayant pris leur retraite; et	(34.0)
• l'augmentation des frais législatifs au chapitre des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés.	(13.0)

Données sur le rendement et justification des ressources

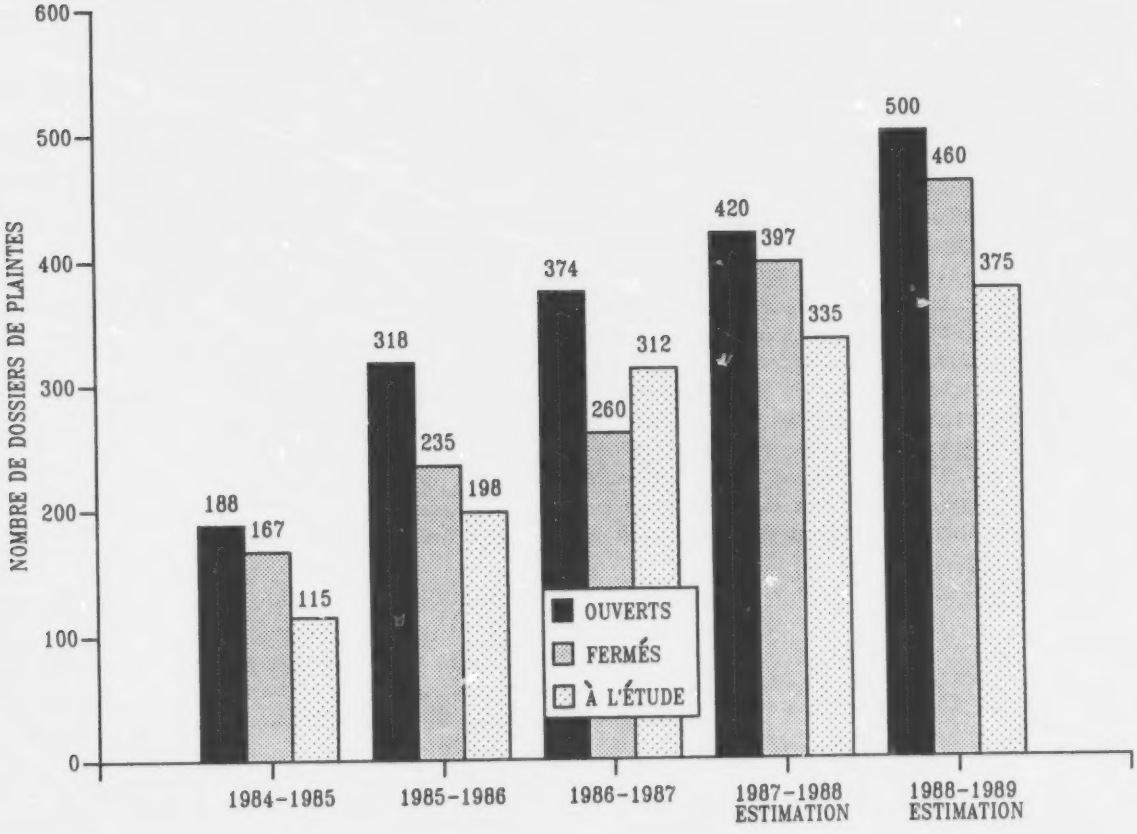
Un des principaux objectifs de la Loi sur l'accès à l'information est d'assurer un examen indépendant des décisions relatives à la communication de documents gouvernementaux. Ce qui permet d'atteindre cet objectif, c'est notamment le fait que les particuliers ont le droit de porter plainte auprès du Commissaire à l'information lorsqu'ils estiment qu'une institution fédérale les a privés de leur droit d'accès à l'information, qu'elle n'a pas traité leur demande dans un délai raisonnable ou qu'elle ne leur a pas réservé un traitement convenable à d'autres égards.

Pour calculer les ressources nécessaires en vue d'atteindre les objectifs du Commissaire, on se fonde, compte tenu de l'expérience passée, en grande partie sur une estimation du nombre et de la complexité des plaintes et des demandes de renseignements qu'il faudra traiter, sur une estimation du nombre de plaintes dont le Commissaire prendra l'initiative et sur le nombre de causes qui seront portées devant les tribunaux.

Le nombre de plaintes reçues a augmenté progressivement depuis la promulgation de la Loi, les moyennes mensuelles s'étant établies respectivement à 15,7, 26,5, 31,2 et 35,0 pour les années budgétaires 1984-1985, 1985-1986, 1986-1987 et 1987-1988. En outre, les plaintes sont maintenant plus étudiées, les enquêtes devenant par le fait même plus complexes et exigeant plus de temps.

La charge de travail dépend presque entièrement de la demande du public, elle-même liée à des facteurs échappant au contrôle du Commissaire comme l'efficacité avec laquelle les institutions fédérales répondent aux demandes d'accès à l'information. Les plaintes dont le Commissaire prend l'initiative et les causes portées devant les tribunaux influent aussi sur la charge de travail.

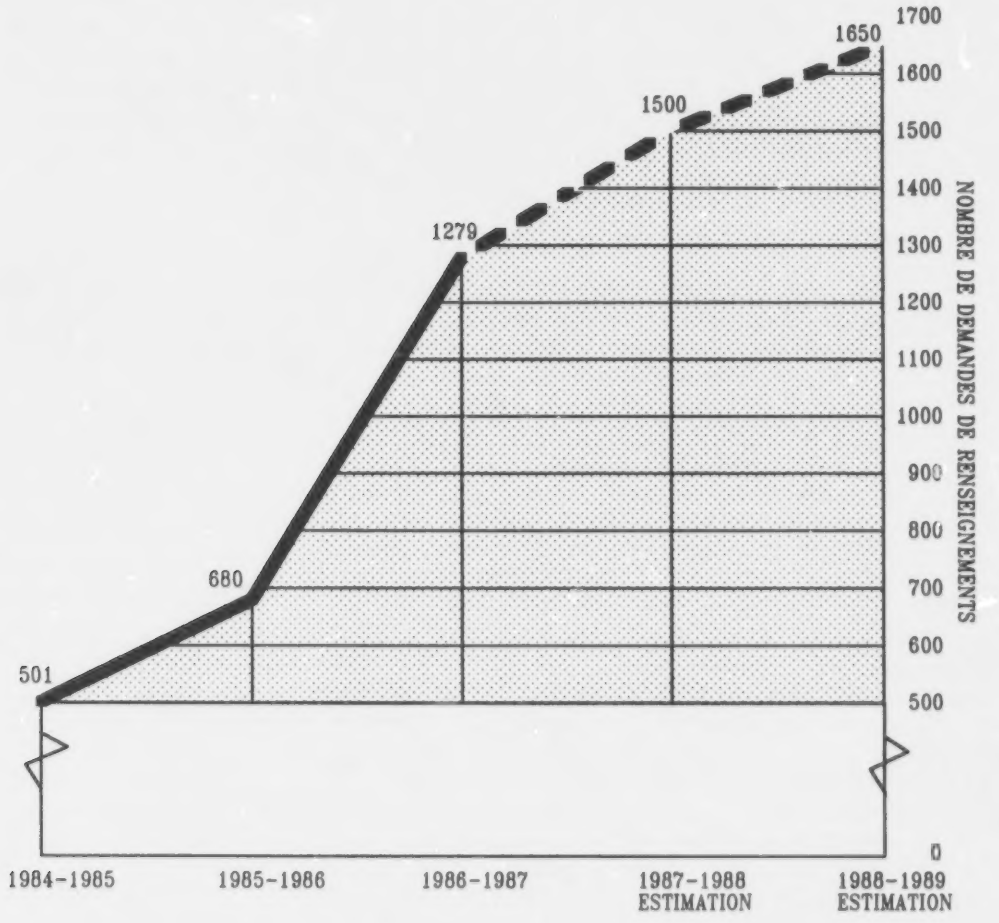
Tableau 7 : Dossiers de plaintes - Commissaire à l'information



Nota: Le nombre moyen de plaintes réglées par dossier en 1987-1988 est de 1,2.

L'augmentation du nombre de dossiers de plaintes ouverts en 1987-1988 se reflète dans l'accroissement prévu du nombre de dossiers encore à l'étude à la fin de l'exercice (335).

Tableau 8 : Demandes de renseignements - Commissaire à l'information



Les demandes de renseignements constituent le deuxième élément de la charge de travail. Le Commissariat à l'information répond aux demandes de renseignements du public concernant principalement la procédure et les problèmes aux termes de la Loi. À compter de 1987-1988, les demandes de renseignements concernant l'une et l'autre loi ne feront pas l'objet de statistiques distinctes. De plus, le Commissariat reçoit beaucoup d'appels qui devraient être adressés à Référence Canada.

Tableau 9 : Causes portées devant les tribunaux - Commissaire à l'information

	Réel	Prévu[1]	
	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Total - nouvelles causes	54	32	32
- causes reportées[2]	25	42	42
Participation du Commissaire à l'information			
- nouvelles causes[3]	12	12	12
- causes reportées	7	10	10

[1] En raison du faible nombre de précédents et du fait que le recour aux tribunaux échappent à la volonté du Commissaire dans la plupart des cas, il est impossible d'établir des prévisions exactes. Les nouvelles causes prévues pour 1987-1988 correspondent au double des nouvelles actions intentées au 30 septembre 1987. Rien ne permet de prévoir le nombre de causes qui seront reportées, de sorte qu'il a été supposé qu'il n'y aurait aucun changement à cet égard.

[2] Les causes sont complexes et beaucoup restent longtemps devant les tribunaux.

[3] Comprend les causes où le Commissaire est le requérant, celles où où il intervient et celles où il est l'avocat du plaignant.

Les ressources juridiques nécessaires pour atteindre les objectifs du Commissaire sont calculées en fonction du nombre et de la complexité des questions de droit actuellement à l'étude, du nombre et de la complexité des causes actuellement devant les tribunaux, de l'hypothèse que la demande de services juridiques continuera de s'accroître au cours des prochaines années et de la nécessité de retenir les services d'avocat pour aider à dispenser des avis en temps utile lorsque la demande est particulièrement forte.

Le Commissariat s'attend à accepter 75 invitations à prendre la parole au sujet de la procédure de règlement des plaintes, de la Loi et du rôle du Commissaire (notamment lors de séminaires à l'intention de cadres supérieurs et dans le cadre des Cours et affectations de perfectionnement de la Commission de la fonction publique). Le Commissariat répond aussi à de nombreuses demandes d'information et d'interviews de la part de parlementaires, d'étudiants, d'universitaires et des médias. Le Commissaire participe à des émissions de télévision et de radio nationales et locales. Le Commissariat fera paraître des articles dans diverses publications traitant de la liberté d'information et accueillera des visiteurs qui s'intéressent à la loi canadienne.

Les initiatives que le gouvernement propose de prendre en réponse à l'examen du comité parlementaire des trois premières années d'activité et à ses recommandations feront sans doute augmenter la charge de travail du Commissariat de diverses façons.

La croissance de la charge de travail se mesure non seulement à l'augmentation du nombre et de la complexité des plaintes, mais aussi à l'évolution de la nature des plaintes, qui s'explique par l'expérience et les connaissances accrues des usagers de la Loi. L'accès à certains documents peut amener les usagers à demander des documents contenant des renseignements de plus en plus délicats, de sorte que les plaintes qui en résultent sont plus difficiles à régler. Le programme élargi d'information du public incitera probablement des personnes qui n'avaient jamais exercé leurs droits en vertu de la Loi à demander l'accès à des documents ou la communication de renseignements.

B. Commissaire à la protection de la vie privée

Objectif

Les objectifs du Commissaire à la protection de la vie privée sont les suivants :

- S'assurer que les droits que la Loi sur la protection des renseignements personnels confère aux plaignants sont respectés et que les renseignements personnels que détiennent les institutions fédérales sur les individus sont bien protégés; et
- inciter les institutions fédérales à adopter des méthodes équitables en matière de divulgation de l'information.

Description

Le Commissaire à la protection de la vie privée mène des enquêtes, rédige des rapports et formule des recommandations à l'intention des responsables d'institutions fédérales et, dans le cas des plaintes, fait part de ses conclusions au plaignant. Le Commissaire examine les renseignements personnels contenus dans les fichiers de renseignements du gouvernement et enquête sur les méthodes de collecte, d'utilisation, de conservation et d'élimination des renseignements personnels. Avec l'accord du plaignant, le Commissaire peut comparaître au nom de ce dernier devant la Cour fédérale en cas de recours en révision de la décision d'une institution de refuser l'accès à certains documents. Le Commissaire rend compte de ses activités au Parlement tous les ans et peut présenter des rapports spéciaux lorsqu'il le juge utile. Il peut également effectuer des études spéciales pour le compte du ministre de la Justice.

État récapitulatif des ressources

Cette activité représente environ 43 p. 100 des dépenses et 45 p. 100 des années-personnes totales du Programme pour 1988-1989.

Tableau 10 : Sommaire des ressources par activité

(en milliers de dollars)	**Budget des dépenses 1988-1989**		Prévu 1987-1988		Réel 1986-1987	
	$	**A-P**	$	A-P	$	A-P
Commissaire à la protection **de la vie privée**	**2 123**	**31**	1 437	23	1 238	19

Les frais relatifs au personnel représentent 84 p. 100 des dépenses totales pour l'activité. Les autres dépenses se répartissent comme suit : 15 p. 100 en frais de fonctionnement et 1 p. 100 en frais d'immobilisation.

Explication de la différence : L'augmentation de 686 000 $, ou 48 p. 100, dans le Budget de 1988-1989 par rapport aux prévisions de 1987-1988 est due aux facteurs suivants :

	(000 $)
• L'ajout de cinq années-personnes avec le coût des salaires et du fonctionnement que cela implique (58 p. 100);	484.0
• l'augmentation des frais législatifs au chapitre des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés (18 p. 100); et	100.0
• l'augmentation des traitements imputable à la révision des conventions collectives, etc. (24 p. 100).	102.0

Explication des besoins prévus pour 1987-1988 : Les besoins prévus pour 1987-1988 (qui sont fondés sur les données dont disposait la direction au 30 novembre 1987) comprennent une année-personne additionnelle et les frais connexes qui ont été autorisés par le Budget supplémentaire (C) et le transfert de deux années-personnes et des frais connexes à partir de l'activité de l'Administration.

Le tableau 11 résume les principaux changements survenus en 1986-1987 au niveau des besoins financiers.

Tableau 11 : Résultats financiers en 1986-1987

(en milliers de dollars)	1986-1987					
	Réel		Budget des dépenses		**Différence**	
	$	**A-P**	**$**	**A-P**	**$**	**A-P**
Commissaire à la protection de la vie privée	1 238	19	1 142	20	**(96)**	**1**

Explication de la différence : L'augmentation de 96 000 $, ou 7,7 p. 100, des dépenses réelles en 1986-1987, par rapport au Budget principal des dépenses est attribuable aux facteurs suivants :

	(000 $)
• Un déficit de l'affectation pour les dépenses salariales résultant des salaires négociés au cours de l'année, de la nouvelle politique relative aux congés annuels et des indemnités de départ versées aux fonctionnaires ayant pris leur retraite;	(140.0)
• l'augmentation des frais législatifs au chapitre des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés; et	(13.0)
• la non-passation de certains marchés de services de conseil.	57.0

Données sur le rendement et justification des ressources

Le niveau des ressources nécessaires au Commissariat à la protection de la vie privée est déterminé par le nombre des plaintes et des demandes de renseignements reçues, par le nombre d'incidents concernant le traitement ou la sécurité des renseignements personnels conservés par le gouvernement fédéral et nécessitant une enquête, par le nombre d'études demandées au Commissaire par le ministre de la Justice et par le nombre d'initiatives touchant les renseignements personnels que le gouvernement soumet à son examen. Tous ces facteurs sont indépendants de la volonté du Commissaire.

Division des plaintes : Le tableau ci-dessous indique la charge de travail réelle et prévue. La Division dispose de 13 années-personnes pour traiter les 875 plaintes prévues. La Division partage un employé de soutien avec le Conseiller juridique.

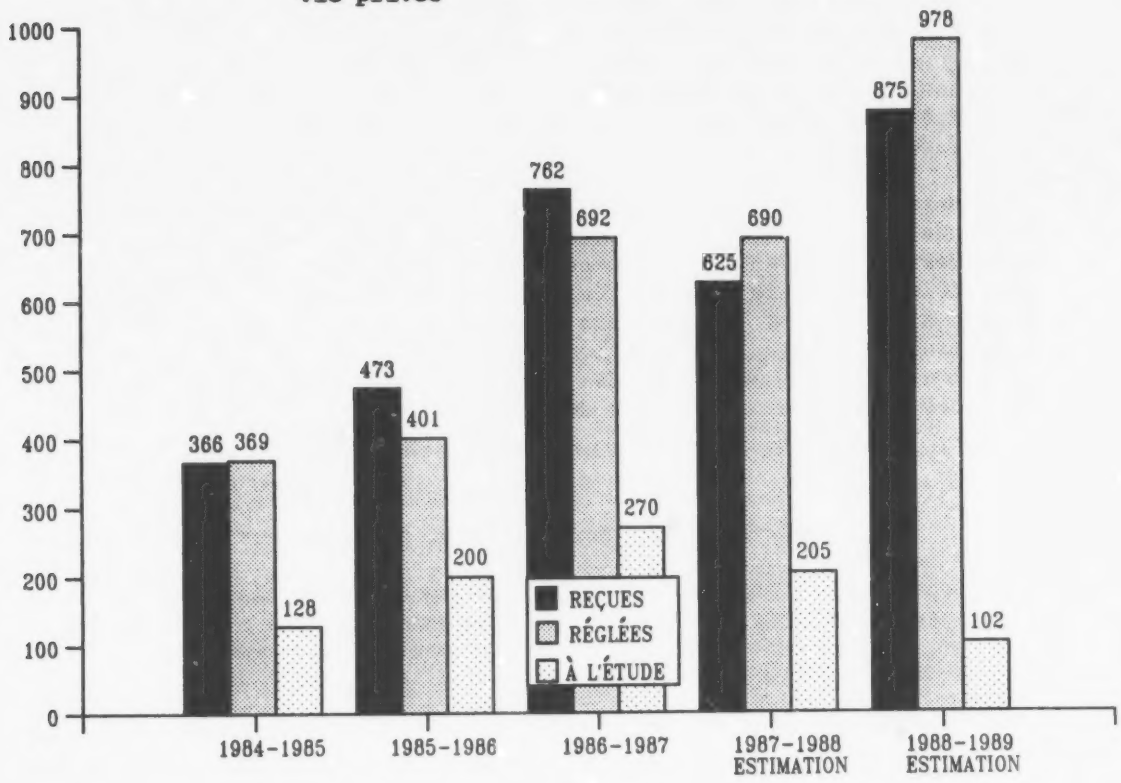
Division de l'observation : La Division compte faire 10 vérifications d'institutions gouvernementales au cours de la période. Il est impossible de prévoir le nombre de vérifications faisant suite à un incident. La Division a un effectif de 10 personnes.

Affaires publiques : Le service des affaires publiques rédigera les discours, rapports annuels et autres documents pour publication et en coordonnera la diffusion. Il se chargera des relations avec les médias et du dépouillement de leurs reportages. En plus, il planifiera et coordonnera les activités d'information du public. Il dispose d'une année-personne et partage un employé de soutien avec le service de l'élaboration des politiques et de la recherche.

Élaboration de politiques et recherche : Ce service, doté d'une année-personne, fera des recherches et analysera les politiques dans divers domaines. Il s'intéressera notamment aux initiatives gouvernementales qui pourraient avoir une incidence sur la protection des renseignements personnels, aux avis de couplage, à la politique en matière de dépistage du SIDA, à la surveillance électronique et au dépistage des drogues.

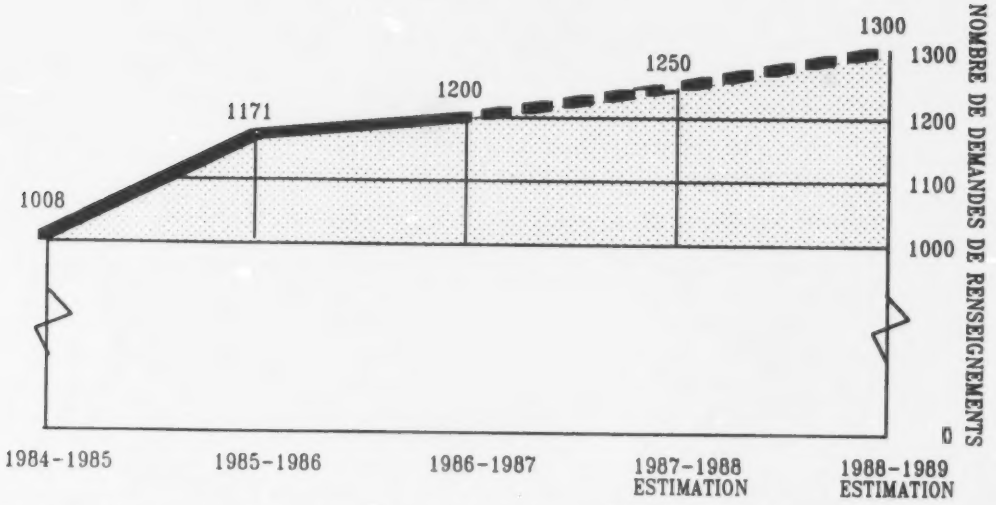
Services juridiques : Cette section, à laquelle une année-personne est affectée, fournit des avis juridiques sur toutes les affaires qui relèvent de la compétence du Commissariat à la protection de la vie privée. Cela comprend l'examen de toutes les plaintes et de tous les dossiers de plaintes ayant trait à des questions de droit, la prestation d'avis concernant des principes juridiques et la supervision des avocats de l'extérieur dont les services sont retenus aux fins de procès.

Tableau 12 : Plaintes - Commissaire à la protection de la vie privée



L'estimation du nombre de plaintes en 1987-1988 et en 1988-1989 a été établie le 30 novembre 1987, en fonction du rapport, par le passé, entre les chiffres de la fin de novembre de l'année précédente et le total de fin d'année. Pour 1988-1989, le Commissariat a prévu une augmentation de 10 p. 100 du nombre des plaintes par suite de la campagne de sensibilisation du public annoncée par le gouvernement. Il a supposé, en outre, que les sociétés d'État ne tomberaient pas sous le coup de la Loi avant octobre 1988 et qu'elles feraient l'objet d'autant de plaintes que les autres institutions gouvernementales au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur de la Loi (2,5 plaintes par institution).

Tableau 13 : Demandes de renseignements - Commissaire à la protection de la vie privée



En 1986-1987, le Commissariat à la protection de la vie privée a reçu 1 200 demandes de renseignements et s'attend à en recevoir 1 250 en 1987-1988 et 1 300 en 1988-1989.

C. Administration

Objectif

Fournir des services de soutien administratif centralisés aux bureaux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée.

Description

L'administration fournit au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée des services de soutien administratif. Elle fournit notamment des services en matière de finances, de personnel, des avis et du soutien en matière de traitement électronique de l'information ainsi que de l'administration générale, y compris des services de gestion des documents, d'approvisionnement, de bibliothèque et des services de gestion. Les 13 années-personnes affectées à l'administration relèvent du directeur général de la Gestion intégrée.

État récapitulatif des ressources

Cette activité représente environ 17 p. 100 des dépenses totales du Programme et 19 p. 100 des années-personnes pour 1988-1989.

Tableau 14 : Sommaire des ressources par activité

(en milliers de dollars)	Budget des dépenses 1988-1989		Prévu 1987-1988		Réel 1986-1987	
	$	A-P	$	A-P	$	A-P
Administration	825	13	802	14	865	15

Les frais relatifs au personnel représentent 70 p. 100 des dépenses totales pour l'activité. Les autres dépenses se ventilent comme suit : 29 p. 100 en frais de fonctionnement et 1 p. 100 en dépenses d'immobilisation.

Explication de la différence : L'augmentation de 23 000 $, ou 3 p. 100, dans le Budget de 1988-1989 par rapport aux prévisions de 1987-1988 est due aux facteurs suivants :

	(000 $)
• Le transfert d'une année-personne au Commissaire à l'information et du coût du salaire et de fonctionnement correspondant;	(38.0)
• la réduction des frais législatifs au chapitre des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés en raison du transfert d'une année-personne;	(3.0)
• l'augmentation des frais relatifs au personnel en raison du départ de fonctionnaires à la retraite en 1988-1989; et	50.0
• la hausse des frais de fonctionnement divers.	14.0

Le tableau 15 résume les principaux changements survenus en 1986-1987 au niveau des besoins financiers.

Tableau 15 : Résultats financiers en 1986-1987

(en milliers de dollars)	1986-1987					
	Réel		Budget des dépenses		**Différence**	
	$	A-P	$	A-P	**$**	**A-P**
Administration	865	15	1 009	15	**144**	-

Explication de la différence : Les dépenses pour 1986-1987 ont été inférieures de 144 000 $, ou 16,6 p. 100, au Budget principal des dépenses en raison des facteurs suivants :

	(000 $)
• L'affectation pour les salaires et les traitements n'a pas été utilisée au complet en raison du départ d'employés;	34.0

- l'augmentation des frais législatifs au chapitre des contributions aux régimes d'avantages des employés; (9.0)

- les crédits réservés à des fins de vérification n'ont pas été utilisés du fait que des services de vérification ont été fournis gratuitement par un autre ministère; 15.0

- les dépenses prévues pour les services aux locataires n'ont pas été engagées à cause de retards dans la négociation du bail pour les nouveaux locaux; 32.0

- le gel d'une partie des crédits de fonctionnement dans le cadre du programme de compression des dépenses du gouvernement; et 41.0

- les économies réalisées au moyen de la limitation générale des dépenses de fonctionnement. 31.0

Données sur le rendement et justification des ressources

Le nombre d'années-personnes autorisées pour l'administration a été ramené de 14 en 1987-1988 à 13 en 1988-1989. Dans la plupart des secteurs fonctionnels, le personnel a été réduit au seuil limite d'un ou de deux employés. Pour venir à bout des augmentations de la charge de travail, on a procédé à une réaffectation des tâches parmi les années-personnes autorisées.

Par souci de simplicité et pour réduire au minimum les tâches comptables, on n'a pas non plus tenté de faire la répartition des frais de services communs utilisés par les différentes divisions. Comme il n'est pas facile de répartir ces frais entre les bureaux des deux Commissaires, ils sont imputés à l'administration. Cette situation crée cependant une impression de frais d'administration anormalement élevés.

Section III
Renseignements supplémentaires

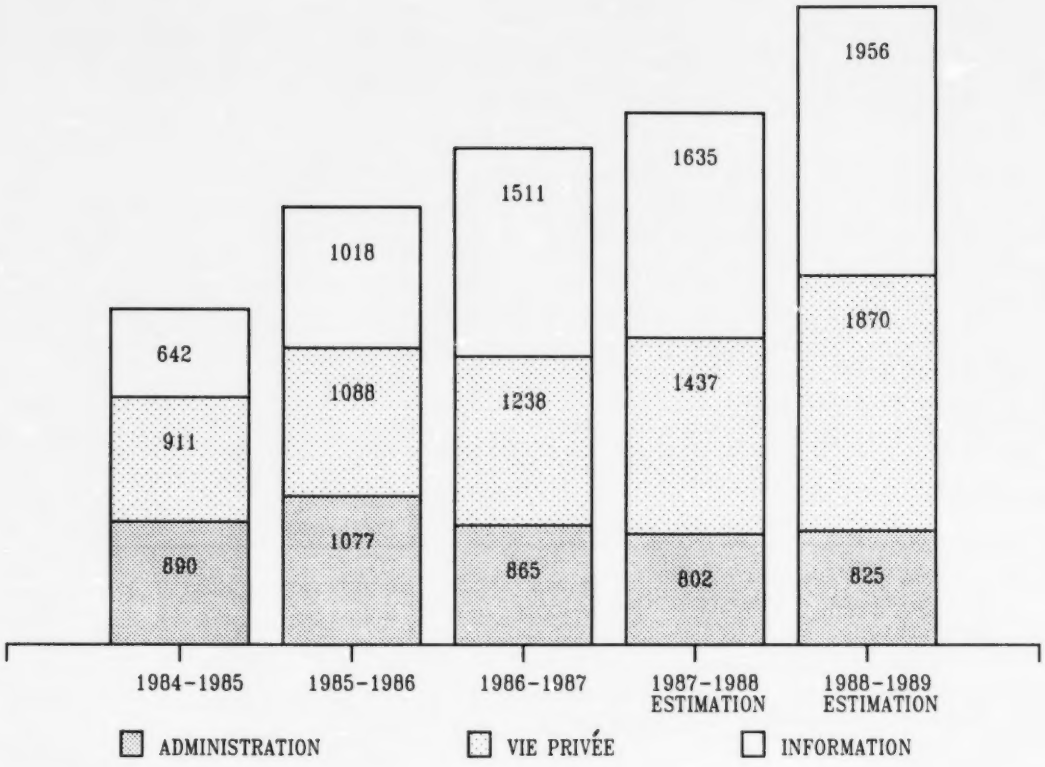
A. Aperçu des ressources du Programme

1. Besoins financiers par article

Tableau 16 : Détail des besoins financiers par article

(en milliers de dollars)	Budget des dépenses 1988-1989	Prévu 1987-1988	Réel 1986-1987
Personnel			
Traitements et salaires	3 318	2 546	2 428
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	514	369	355
	3 832	2 915	2 783
Biens et services			
Transports et communications	215	197	171
Information	188	118	128
Services professionnels et spéciaux	577	555	393
Location	19	19	15
Achat de services de réparation et d'entretien	14	16	5
Services publics, fournitures et approvisionnements	38	38	42
Autres subventions et paiements	4	4	1
	1 055	947	755
Total des dépenses de fonctionnement	4 887	3 862	3 538
Capital - Construction et acquisition de machines et de matériel	17	12	76
	4 904	3 874	3 614

Tableau 17 : Ventilation des dépenses par activité (en milliers de dollars)



2. Besoins en personnel

Tableau 18 : Besoins en années-personnes par activité

	Budget des dépenses 1988-1989	Prévu 1987-1988	Réel 1986-1987
Commissaire à l'information	**25**	21	19
Commissaire à la protection de la vie privée	**31**	23	19
Administration	**13**	14	15
	69	58	53

Tableau 19 : Détail des besoins en personnel

	Années-personnes autorisées			Échelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement annuel moyen 1988-1989
	88-89	87-88	86-87		
Commissaires	4	4	4	37 000 - 136 800	92 448
Direction	5	4	4	51 400 - 100 700	68 397
Scientifique et professionnelle					
Droit	2	2	2	24 024 - 92 800	71 684
Administration et service extérieur					
Services administratifs	5	6	7	15 178 - 63 264	33 337
Services d'information	2	2	2	15 055 - 59 100	48 027
Administration des programmes	33	21	19	15 178 - 63 264	48 477
Autre	3	2	1	14 005 - 68 111	45 516
Technique					
Soutien des sciences sociales	1	1	1	14 009 - 64 044	
Soutien administratif					
Commis aux écritures	5	5	5	14 338 - 35 194	22 262
Secrétariat	9	11	11	14 210 - 35 419	25 668

Nota : La colonne des années-personnes présente la répartition, par groupe professionnel, des années-personnes autorisées pour le Programme. La colonne de l'échelle des traitements actuelle illustre l'échelle de traitement de chacun des groupes professionnels au 1er octobre 1987. Dans la colonne du traitement moyen figurent les coûts estimatifs du traitement de base, y compris la provision pour les conventions collectives, les augmentations annuelles, les promotions et la rémunération au mérite, divisés par le nombre d'années-personnes du groupe professionnel. Les changements dans la répartition des éléments servant aux calculs peuvent avoir un effet sur la comparaison des moyennes d'une année à l'autre.

3. Coût net du Programme

Le budget des dépenses du Programme ne comprend que les dépenses à imputer aux autorisations qui lui ont été accordées. Le tableau 20 fait état des autres coûts dont il faut tenir compte pour arriver au coût estimatif total du Programme.

Tableau 20 : Coût estimatif total du Programme pour 1988-1989

(en milliers de dollars)	Budget des dépenses 1988-1989	Plus autres coûts*	Coût estimatif total du programme **1988-1989**	1987-1988
Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée	4 904	332	**5 236**	4 095

* Les autres coûts, qui s'élèvent à 332 000 $, comprennent :

	(000 $)
• Les locaux fournis gratuitement par Travaux publics Canada;	259.0
• les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés, soit la partie des primes d'assurance payée par l'employeur et les frais assumés par le Secrétariat du Conseil du Trésor;	68.0
• les services de traitement de chèques et autres services de comptabilité fournis gratuitement par le ministère des Approvisionnements et Services.	5.0